

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

JHONATHAN RAPHAEL ANDRADE

AS COMPRAS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA A ALIMENTAÇÃO
ESCOLAR NO PARANÁ SOB DISTINTAS MODALIDADES DE GESTÃO: UMA
MIRADA DE 2011 A 2016

CURITIBA - PR

2019

JHONATHAN RAPHAEL ANDRADE

AS COMPRAS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA A ALIMENTAÇÃO
ESCOLAR NO PARANÁ SOB DISTINTAS MODALIDADES DE GESTÃO: UMA
MIRADA DE 2011 A 2016

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Alimentação e Nutrição, no Curso de Pós-Graduação em Alimentação e Nutrição, Setor de Ciências da Saúde, da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Profa. Dra. Islandia Bezerra
Co-Orientadora: Profa. Dra. Raquel Guimarães

CURITIBA - PR
2019

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
APLICADAS – SIBI/UFPR COM DADOS FORNECIDOS PELO AUTOR

Bibliotecário: Deize Cristina Kryczyk Gonçalves – CRB 9/1269

Andrade, Jhonathan Raphael

As compras da agricultura familiar para a alimentação escolar no Paraná sob distintas modalidades de gestão: uma mirada de 2011 a 2016 / Jhonathan Raphael Andrade. – 2019.

82 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências da Saúde, Programa de Pós-Graduação em Alimentação e Nutrição.

Orientadora: Islandia Bezerra.

Co-Orientadora: Raquel Guimarães

Defesa: Curitiba, 25/07/2019.

1. Gestão. 2. Política pública. 3. Segurança alimentar e nutricional.
I. Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências da Saúde. Programa de Pós-Graduação em Alimentação e Nutrição. II. Bezerra, Islandia.
III. Guimarães, Raquel. VI. Título.

CDD 363.8



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS DA SAÚDE
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO ALIMENTAÇÃO E
NUTRIÇÃO - 40001016074P7

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **JHONATHAN RAPHAEL ANDRADE** intitulada: **AS COMPRAS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO PARANÁ SOB AS DISTINTAS MODALIDADES DE GESTÃO: UMA MIRADA DE 2011 A 2016**, sob orientação da Profa. Dra. ISLÂNDIA BEZERRA DA COSTA, que após terem inquirido o aluno e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua **APROVAÇÃO** no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 25 de Julho de 2019.


ISLÂNDIA BEZERRA DA COSTA

Presidente da Banca Examinadora (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)


RÚBIA CARLA FORMIGHIERI GIORDANI

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)


NILSON MACIEL DE PAULA

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ - PPPP)

Dedico esse trabalho a todas
as pessoas que lutam por dias
melhores, por uma sociedade mais
justa e equânime.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à Fé, em Deuses e Deusas. Aqui também se pode interpretar como Oxalá, Buda, Jeová, Alá, Tupã ou qualquer entidade divina que você acredite, caso seja ateu, sinta – se como eu estivesse agradecendo ao universo. Esse parágrafo tem a intenção somente de mostrar que todas religiões e crenças devem ser respeitadas, obrigado.

Agradeço à minha orientadora Profa. Dra. Islandia Bezerra pelos momentos de orientação, descontração e “terapia”. Sem a senhora esse trabalho não seria formulado e desenvolvido, agradeço imensamente.

Agradeço à minha co-orientadora Profa. Dra. Raquel Guimarães por toda disponibilidade, paciência e colaboração neste trabalho, sua dedicação, atenção e contribuição foram fundamentais, obrigado.

Não poderia deixar de agradecer uma das pessoas mais iluminadas que faz parte da minha vida, Pedro Américo Vieira, que foi amigo, companheiro e “terapeuta” em todas as horas, obrigado por tudo.

Agradeço também à minha família, amigos e amigas, e mesmo quem está distante, pois sempre emanam suas boas energias, energias de luz, fé, amor e carinho possibilitando que meus dias nesta caminhada sejam mais felizes. Obrigado mãe, Diego Andrade, Douglas Andrade, Carmecilia Oliveira, Bibiane Ribeiro, Renata Lamounier, Rayanne Reis, Ester Rezende, Dênia Oliveira, Jubyane Pereira, Kelvia Pereira, Isaac Xavier, Aliny Cintra, Thaila Doria, Julia Nacif, Luciana Ennes, Adriella Camila, Jadiane Moreira, Giovana Regina, Thais Gustalle.

Agradeço às professoras do Departamento de Nutrição/UFPR que sempre que acionadas foram atenciosas e solícitas comigo: as Professoras Caroline Olposki, Doroteia Höfelmann, e em especial, a Professora Dra. Rubia Giordani que me ensinou sobre o vasto universo da pesquisa qualitativa, despertando em mim interesses outros.

Aos técnicos e técnicas do Departamento de Nutrição, Luís Gustavo Covizzi, Jair Lima e Adriana Cecatto, por sua gentileza.

Agradeço também à CAPES pela concessão da bolsa.

“... Plantemos a roça. Lavremos a gleba. Cuidemos do ninho, do gado e da tulha. Fartura teremos e donos de sítio felizes seremos”.

(CORA CORALINA, 1985.)

RESUMO

A alimentação escolar é uma política pública de abrangência nacional. Uma de suas diretrizes, a partir da lei 11.947/2009 (nova lei do PNAE) prevê a aquisição de alimentos no âmbito local e regional. Esta, por sua vez, tem como prerrogativa contribuir para o desenvolvimento rural, já que esta prática das compras institucionais fomenta a produção e o consumo local de alimentos, dinamizando em alguma medida a economia local. O objetivo geral desta dissertação foi avaliar os diferentes tipos de gestão do PNAE e sua possibilidade real de promover o cumprimento da legislação no que se refere à aquisição mínima de 30% de alimentos provenientes da agricultura familiar. Esse trabalho trata-se de um estudo transversal, quantitativo analítico, descritivo e exploratório. Foram realizados cruzamentos de variáveis e cálculos de médias por mesorregiões. Os dados foram, portanto, analisados em planilhas eletrônicas no *software Excel® 2016* (Microsoft). Também foram feitas consultas telefônicas às entidades executoras para confirmar outras informações que não estavam suficientemente claras nos portais (das respectivas gestões municipais, bem como no portal da transparência). Dentre os achados se observou que desde a implementação da lei, os municípios do estado do Paraná vêm evoluindo gradativamente o percentual mínimo da legislação, independente da modalidade de gestão. No entanto, a auto-gestão (centralizada) segue tendo destaque nesta evolução. O período analisado – de 2011 a 2016 - demonstra uma ausência de linearidade, ou mesmo processos involutivos, quando se avaliam as mesorregiões em separado, já que em determinado ano, alguns municípios adquirem o que recomenda a legislação, ou até mesmo mais que isso, porém em outro ano, esta aquisição fica aquém do recomendado. Um dado importante diz respeito à modalidade da gestão terceirizada, que no período categorizado – de 2011 a 2016 - não atendem ao que preconiza a normativa do PNAE. O que é preciso considerar é como tornar a operacionalização do PNAE mais efetiva para que a política seja bem desenvolvida e cumpra com as premissas de melhoria econômica, social e alimentar.

Palavras-chave: Gestão. Política Pública. Segurança Alimentar e Nutricional.

ABSTRACT

School feeding is a nationwide public policy. One of its guidelines, according to the law number 11.947/2009 (new law of PNAE) provides the food acquisition in a local and regional scope. This law has the prerogative to contribute to the rural development, once these institutional purchase practices encourage the production as well as the local consumption of food, boosting in a certain way the local economy. The general purpose of this dissertation was to evaluate the different types of PNAE's management and its real possibility of promoting the compliance with legislation in relation to the minimum purchase of 30% of food from family farming. This paper is about a cross-sectional, analytical quantitative, descriptive and exploratory study. It was performed variable crossings and calculations of averages by mesoregions. The data was, therefore, analysed in electronic spreadsheets in the *software Excel[®] 2016* (Microsoft). Telephone inquiries were also made to the executing entities in order to confirm other information that were not clear enough in the websites (of the respective municipal managements, as well as in the transparency portal). Among the found information it was observed that since the implementation of the law, the counties of the state of Paraná have been evolving gradually the minimum percentage of the legislation, regardless the management mode. However, the self management (centralized) continues to have proeminence in this evolution. The analysed period- from 2011 to 2016- shows a lack of linearity, or even involutive processes, when mesoregions are analysed separately, since in a given year, some counties have acquired what the legislation recommend, or even more than that, but in another year, this acquisition is besides the recommended. One importante data is about the outsourced management mode, which in the categorized period- from 2011 to 2016- does not comply with the PNAE rules. What is needed to take into consideration is how to make the PNAE's operationalization more effective so the policy is more well developed and complies with the premisses of economical, social and food improvement.

Key-words: Management. Public policy. Food and Nutririon Security

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: Mapa das Mesorregiões do Estado do Paraná.....	23
FIGURA 2: Valor médio do PNAE por estudante e o Valor das Compras da Agricultura Familiar por estudante por tipo de gestão e ano (em preços de 2010 e considerando os número de estudantes de 2017). Paraná.	58
Figura 3: Mapa das porcentagens das compras públicas da agricultura familiar no Estado do Paraná em 2011.....	61
Figura 4: Mapa das porcentagens das compras públicas da agricultura familiar no Estado do Paraná em 2016.....	62
Figura 5: Percentual das compras públicas da agriculgura familiar por IDH-M nos anos de 2011 a 2016.....	65
Figura 6: <i>Proxy</i> estudantes de 2017 para o valor médio da compra da Agricultura Familiar por estudante e do Valor Concedido do PNAE por estudante (em preços de 2010) Paraná.....	67

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: Passos para aquisição da agricultura familiar para a alimentação escolar.....	36
QUADRO 2: Características das formas de gestão do PNAE.....	37

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Municípios para os quais não houve informação pelo FNDE	23
TABELA 2: Lista de variáveis empregadas no estudo	26
TABELA 3: Tipo de ocupação paranaense – 2006	49
TABELA 5: Porcentagem de Compras da Agricultura Familiar pelo o Programa Nacional de Alimentação Escolar por mesorregião, ano e modalidade auto-gestão. Paraná, 2011-2016.....	51
TABELA 6: Média da Porcentagem de Compras da Agricultura Familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar por mesorregião, ano e modalidades terceirizada (total e parcial). Paraná, 2011-2016.....	55
TABELA 7 Estabelecimentos da agricultura familiar por mesorregião e área correspondente.	60

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CNAE	- Campanha Nacional de Alimentação Escolar
CNME	- Campanha Nacional de Merenda Escolar
CP	- Chamada Pública
DHAA	- Direito Humano à Alimentação Adequada
EEx	- Entidade Executora
EJA	- Educação de Jovens e Adultos
FNDE	- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
MDA	- Ministério do Desenvolvimento Agrário
MP	- Medida Provisória
PAA	- Programa de Aquisição de Alimentos
PEC	- Projeto de Emenda Constitucional
PNAE	- Programa Nacional de Alimentação Escolar
PP	- Políticas Públicas
PRONAF	- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
SAN	- Segurança Alimentar e Nutricional
SSAN	- Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
JUSTIFICATIVA	19
OBJETIVOS	21
Geral	21
Específicos	21
CAMINHOS METODOLÓGICOS	22
DADOS E VARIÁVEIS	22
DADOS PRIMÁRIOS – UM ACESSO NECESSÁRIO	25
CAPÍTULO 1: O SISTEMA AGROALIMENTAR E O MERCADO INSTITUCIONAL DO PNAE	28
O PNAE ALIMENTANDO O SISTEMA: DO CAMPO À MESA	32
OS CAMINHOS DA AGRICULTURA FAMILAR E OS TIPOS GESTÕES PÚBLICAS NO PNAE	35
CAPÍTULO 2: ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: HISTÓRICO, CONTEXTOS E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA	39
POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO QUANTITATIVA	39
A POLÍTICA PÚBLICA DO PNAE: CONTEXTOS	41
A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR VIABILIZANDO OUTROS CAMINHOS NA RELAÇÃO PRODUÇÃO-CONSUMO	45
CAPÍTULO 3: ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO PARANÁ SOB DISTINTAS MODALIDADES DE GESTÃO: UMA MIRADA DE 2011 A 2016 NAS COMPRAS DA AGRICULTURA FAMILIAR	47
O ESTADO DO PARANÁ E SUAS CARACTERÍSTICAS PRODUTIVAS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA O PNAE	47
AS COMPRAS DA AGRICULTURA FAMILIAR DO PNAE E SUA RELAÇÃO COM OS TIPOS DE GESTÃO: DESAFIOS E EXPECTATIVAS.....	51
COMO SE GASTA NAS ESCOLAS PARANAENSES? UMA RELAÇÃO COM A MODALIDADE DE GESTÃO	57
CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
REFERÊNCIAS	71
APÊNDICE	79
APÊNDICE A – MUNICÍPIOS PARANAENSES POR MESORREGIÃO GEOGRÁFICA	79

Introdução

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é uma política pública legitimada socialmente, além de ser uma das mais antigas estratégias no âmbito da alimentação e nutrição. Esta política pública traz consigo várias questões que despertam o interesse da Ciência da Nutrição, dentre elas as questões alimentares, sob as distintas dimensões (sociais, culturais, econômicas, biológicas e nutricionais), além daquelas voltadas à gestão (técnica e/ou da política pública). Além destes pontos, uma problemática que também chama atenção diz respeito à qualidade alimentar ofertada à comunidade escolar e à sua associação com a promoção do desenvolvimento rural.

A experiência como Responsável Técnico (RT) da alimentação escolar no interior de Goiás (de 2014 a 2017) nos oportunizou – enquanto equipe da gestão pública - vivenciar as dificuldades, mas especialmente, saborear as conquistas ao transpor os obstáculos, no campo gestão pública, mais especificamente do PNAE.

A partir de 2009, com a criação da “nova” legislação (Lei nº11.947/2009) o PNAE passa a ser mais abrangente, sendo que uma de suas diretrizes “*é a qualidade dos alimentos ofertados aos estudantes*”. De fato, esta sempre foi uma premissa importante do PNAE, no entanto, a partir da “nova” lei, outra dimensão passou a compor suas diretrizes, “*a promoção do desenvolvimento rural*” mediante as compras públicas da agricultura familiar. De forma mais objetiva, estas duas diretrizes se alinham mediante a cláusula que torna obrigatório o direcionamento de, no mínimo, 30% dos recursos para aquisição de produtos e alimentos oriundos da agricultura familiar (BRASIL, 2009).

É sabido que ainda que as entidades executoras tenham dificuldades de cumprir o percentual mínimo de 30% dos recursos provenientes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), este órgão não interfere na decisão da gestão pública sobre qual modalidade o PNAE deverá ser executado. Este cenário, portanto, fundamenta a motivação desta pesquisa, em específico, *se em que medida* a modalidade de gestão do PNAE potencializa a produção da agricultura familiar possibilitando o cumprimento mínimo da legislação (11.947/2009) afim de motivar por meio das compras públicas o desenvolvimento rural, capaz de transformar as realidades locais e regionais e, ainda, *se e como*

a modalidade operativa viabiliza e/ou dificulta o cumprimento das diretrizes da política.

A atuação como RT da alimentação escolar municipal, bem como a intenção de aprofundar o conhecimento nas dimensões da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN), despertou-me para a inquietação de: ***como as escolhas por determinadas formas de gerir uma política pública pode influenciar no cumprimento da legislação vigente?***

A Alimentação Escolar é uma política pública de abrangência nacional. Em que pese ainda ser denominada como Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o fato desta ser legitimada socialmente e também dispor no orçamento recurso para sua operacionalização, confere-lhe o status de política, mesmo que tenha no seu nome o emprego de “programa”¹. A sua criação, por volta da década de 1950, teve como intuito o combate a fome, a desnutrição e ainda garantir a permanência das crianças nas escolas. Com o passar dos anos o PNAE coloca também como intuito em sua legislação a melhoria da qualidade alimentar, promoção da educação alimentar e nutricional e aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar para promoção do “desenvolvimento rural”.

No entanto, evidencia-se que muitos municípios brasileiros têm dificuldades de cumprir com o mínimo exigido (de 30%) pelo FNDE. Esta constatação se dá por diferentes motivos e contextos (eficiência da gestão pública; presença e/ou ausência de assistência técnica rural; dinâmicas organizativas do segmento da agricultura familiar como cooperativas, associações, grupos formais e informais; a responsabilidade técnica operativa do PNAE, em geral função de Nutricionistas; presença ou ausência das instâncias de controle social como o Conselho Municipal de Alimentação Escolar - CAE, entre outros aspectos).

De fato, em se tratando do PNAE, algumas evidências podem inferir que a modalidade de gestão do PNAE: i) centralizada ou auto-gestão, ii) terceirizada, iii) semi terceirizada e/ou iv) escolarizada (em geral escolas estaduais, não

¹ Neste trabalho usa-se a definição de Política Pública como ações governamentais (SOUZA, 2006) e Programa como ações das políticas públicas ou ações de entidades privadas sem vinculação ao governo.

objeto deste estudo) – repercute de forma direta e/ou indireta no cumprimento do que preconiza a legislação dessa política pública.

É importante destacar que não existe, por parte do FNDE, uma orientação normativa sobre qual a modalidade de gestão do PNAE cumpriria de forma eficiente todas as diretrizes propostas na legislação da política pública. A decisão sobre a forma de execução do PNAE fica a critério da gestão (municipal e/ou estadual) que, mediante alguns estudos por parte das suas equipes técnicas, “recomendam” aderir a uma ou a outra modalidade, sempre com o argumento da redução de custos.

Algumas variáveis podem incidir nesta decisão, sendo estas duas faces do mesmo fenômeno: 1) adesão ao projeto político neoliberal, que tem como premissa o Estado mínimo (privatizações e terceirizações dos serviços e aqui se enquadra a modalidade terceirizada do PNAE) e 2) interferência do caráter ideológico e partidário. Mesmo que não seja objeto desta dissertação, aprofundar nas concepções teóricas acerca da Administração Pública, é necessário apontar estas dimensões.

Parte-se do pressuposto de que, **se o PNAE for operacionalizado seguindo o que preconiza a recomendação da normativa (de no mínimo 30% dos recursos serem usados para aquisição direta de alimentos oriundos da agricultura familiar), esta pode, de fato, inferir em transformações sociais importantes que vão desde as melhorias dos indicadores sociais e econômicos, até as questões de ordem mais técnicas, como as mudanças positivas na execução do cardápio escolar, incidindo, portanto, em melhorias nas condições alimentares e nutricionais dos escolares.**

No entanto, reconhecemos os limites desta pesquisa para abarcar toda essa complexidade. Assim, para esse estudo foram analisadas as compras públicas da agricultura familiar, por modalidade de execução do PNAE. Em seguida se fez uma análise comparativa entre os tipos de gestão centralizada e terceirizada, e, a partir destas, estabeleceram-se correlações com outros dados, indicadores e índices.

Ao trazer à dimensão do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), um dos princípios da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), as políticas públicas – tal como o PNAE – podem se caracterizar como uma

estratégia em potencial para intervir na realidade e assim transformar a relação produção-consumo de alimentos, não apenas pela qualidade da oferta de alimentos nas escolas – que por si só, assume uma relevância ímpar – mas também mediante a obrigatoriedade da aquisição do segmento da agricultura familiar em impulsionar a produção local e regional e assim dinamizar, em alguma medida, a economia dos municípios. Nestes termos, pode-se dizer que ao optar por uma modalidade de gestão do PNAE, esta pode (ou não) culminar na violação do DHAA.

A “nova”² lei da alimentação escolar possibilita problematizar o aspecto das compras públicas da agricultura familiar, especialmente, por esta ser executada por distintas modalidades de gestão. Ao mesmo tempo, de acordo com suas premissas, o PNAE se propõe também a concretizar no cotidiano das escolas e das unidades de produção familiar as ações de SSAN sendo que, na dimensão da produção, o PNAE impulsiona a agricultura familiar mediante a compra dos alimentos produzidos em âmbito local/regional, estimulando, desta forma, o encontro entre quem produz e quem consome. Na dimensão do consumo, e aqui pode-se dizer que, em sua essência, visa-se a melhoria da qualidade da alimentação escolar sob a ótica do DHAA, já que a partir do PNAE se garante a institucionalidade do Artigo 6º da Constituição Federal³.

Diante disso, tomou-se como objetivo geral: *“Avaliar os diferentes tipos de gestão do PNAE e sua possibilidade real de promover o desenvolvimento rural, tomando como referência a aquisição dos produtos/alimentos da agricultura familiar”*.

No entanto, é necessário reconhecer os obstáculos que surgem durante o percurso da pesquisa, por exemplo, aqueles demandados por questões

² Mesmo tendo sido criada em 2009, há 10 anos atrás, ainda é assim que a Lei 11.947 é referida, como “nova”. A sua “novidade” se insere neste alinhamento entre a alimentação escolar com a agricultura familiar e, ainda por incorporar a perspectiva do DHAA, rompendo com o paradigma da alimentação escolar ser um “favor” do Estado. Assim, sempre que se mencionar a lei, seguirei com a terminologia “nova”.

³ Artigo. 6º da Constituição Federal: são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta constituição.

metodológicas, que em alguma medida, estabelecem um limite no processo de análise dos resultados.

JUSTIFICATIVA

As políticas públicas, em geral, desempenham um papel de transformação (positiva e/ou negativa) na sociedade. No caso do PNAE, pode-se inferir que esta tem efeitos diretos na saúde e nutrição das crianças e adolescentes, sobretudo por considerar os aspectos relacionados ao acesso a uma alimentação que, teórica e tecnicamente deve promover saúde e bem-estar em quantidade e qualidade satisfatórios.

Além disso, pode-se citar também o possível fortalecimento e desenvolvimento rural, já que se pode inferir que, ao adquirir alimentos/produtos do segmento da agricultura familiar, gera-se um processo dinamizador da economia local e/ou regional. Essas assertivas estão colocadas na Lei nº 11.947 de 2009, não obstante, o que se questiona é se a gestão escolhida pela Entidade Executora (EEx), gestão pública do município (prefeitura), interfere no processo de desenvolvimento rural, e ainda se a porcentagem de compras públicas da agricultura familiar está sendo cumprida de acordo com as exigências? (BRASIL, 2009).

A legislação atual do PNAE exige que no mínimo 30% dos recursos destinados ao PNAE seja adquirido diretamente das organizações que representam o segmento da agricultura familiar. Neste sentido, o que se pretende neste estudo é analisar o cumprimento dessa exigência de compras. Porém, **em que medida a modalidade de execução que toma como base a terceirização da alimentação escolar viabiliza o fortalecimento da agricultura familiar tal como preconiza a lei 11.947/09?**

Desde a sua criação, em 1955, o PNAE passou por importantes mudanças na sua trajetória. Atualmente, dialoga com a Constituição Federal de 1988 que, em 2010, teve aprovada a Emenda Constitucional (PEC) nº 64, e institucionalizou a alimentação como direito humano básico mediante seu artigo 6º *que considera o acesso a uma alimentação em quantidade e qualidade como direitos sociais* (PACHÚ, 2015).

Rompe-se, portanto, com o paradigma de que a alimentação escolar, na sua gênese, apresentava-se como um “favor” do Estado em ofertar comida aos escolares, passando assim, a ser considerada como um direito humano básico. Ao seguir essa lógica, é preciso indentificar também que tipo de alimentos vem sendo ofertado à comunidade escolar. É sob a ótica do DHAA, mas também com o intuito de compreender a relação das compras públicas oriunda da agricultura familiar na modalidade de gestão terceirizada do PNAE, que se parte do pressuposto de que esta modalidade não se preocupa em garantir o princípio da Lei nº 11.947 de *se constituir um instrumento capaz de fortalecer a agricultura familiar*. Desse modo, questiona-se se **as modalidades de gestão do PNAE (centralizada, descentralizada/escolarização e terceirizada) pode interferir no cumprimento ao que determina a Lei nº11.947/2009?**

Sobre a concepção da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN) no Brasil, é necessário mencionar que esta segue em processo de construção. Para compreender com vem sendo este movimento que agrega pesquisadores, pesquisadoras, agentes públicos, bem como outros setores da sociedade (instituições, organizações não governamentais, entidades e coletivos) convém mencionar o relatório final da V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) (2015), recentemente extinto por Decreto presidencial (em 02 de fevereiro de 2019).

O documento reitera que no âmbito da SSAN o Brasil tem assumido o protagonismo que vem reverberando em vários países, não apenas no continente latino-americano. Para a concepção que se tem atualmente do que vem a ser SSAN, reitera-se considerar as “... dimensões socioculturais da SAN para aproximar a produção e o consumo de alimentos; estabelecer pontes entre o urbano e o rural; valorizar a agrobiodiversidade, os alimentos *in natura* e regionais, o respeito à ancestralidade negra e indígena, à africanidade e às tradições de todos os povos e comunidades tradicionais, o resgate das identidades, memórias e culturas alimentares próprias da população brasileira”. É neste cenário que o PNAE se insere como uma estratégia capaz de viabilizar, minimamente, tais preceitos.

Feita esta breve contextualização trazendo as questões que disparam as inquietudes que motivaram a realização desta pesquisa, este texto se organiza

da seguinte forma: no Capítulo 1: traz uma reflexão sobre o percurso do sistema agroalimentar e do mercado institucional do PNAE. Para tanto, algumas referências que versam sobre os sistemas agroalimentares, ainda que de forma breve, elucidam sobre a necessidade de problematizarmos o papel do Estado na criação, implementação e operacionalização das políticas públicas, tal como o PNAE.

O Capítulo 1: apresenta o histórico, contexto e a descrição das políticas públicas especificamente sobre o PNAE. Optou-se ainda neste capítulo por trazer elementos para pensar a relação da produção e o consumo dos alimentos ligados aos mercados institucionais de modo a refletir sobre *se e como* é possível uma ação com característica universal de atendimento (tal como a comunidade escolar) e a viabilização de processos capazes de transformar uma realidade tal como o desenvolvimento rural. Aqui especifica-se a produção de alimentos – ou ainda a alimentar e aqui infere-se ao público que consome os alimentos (estudantes da rede pública municipal de ensino).

O Capítulo 3: por sua vez, traz os achados desta pesquisa de forma analítica, mas também problematizadora e, em alguma medida, propositiva correlacionando diretamente as modalidades de gestão do PNAE no Estado do Paraná e os possíveis efeitos e impactos destas sob distintas dimensões.

Por fim, no item das Considerações Finais, é feito um apanhado sobre as análises desprendidas ao longo do texto.

OBJETIVOS

Geral

Avaliar os diferentes tipos de gestão do PNAE e sua possibilidade real de promover o cumprimento da legislação 11.947/2009 no que se refere à aquisição mínima de 30% de alimentos provenientes da agricultura familiar.

Específicos

- Mapear e analisar as compras públicas da agricultura familiar no Estado do Paraná nas distintas modalidades de gestão;

- Identificar se e *como* as modalidades de gestão concretiza o que preconiza a Lei 11.947, especialmente no que diz respeito à obrigatoriedade de no mínimo 30% do recurso ser adquirido da agricultura familiar.
- Caracterizar, por mesorregiões do estado Paraná, a existência de fatores que potencializam e/ou dificultem o cumprimento da lei.

CAMINHOS METODOLÓGICOS

Este trabalho trata-se de um estudo transversal, quantitativo analítico, descritivo e exploratório. Foram realizados cruzamentos de variáveis, cálculos de médias por mesorregiões. Os dados foram, portanto, analisados em planilhas eletrônicas no *software Excel[®] 2016* (Microsoft). Com esse recurso conseguiu-se aferir a relação entre as variáveis do estudo, utilizando de média, medianas e elaboração de gráficos com os resultados para um melhor entendimento visual sobre os dados. A estratégia de análise, desta forma, caracteriza-se como uma análise exploratória, ou seja, das correlações entre o tipo de gestão e o percentual gasto com compras da agricultura familiar. Cabe mencionar que **não se trata de uma análise causal, mas sim correlacional.**

DADOS E VARIÁVEIS

A unidade de análise para o estudo foram os municípios paranaenses no período compreendido entre 2011 a 2016. Desse modo, quando necessário, os dados foram agregados. O Estado do Paraná, no período de interesse, era composto por 399 municípios, os quais foram considerados para o presente estudo, subdivididos de acordo com o IBGE em 10 mesorregiões – conforme a FIGURA 1 - e 39 microrregiões geográficas.

FIGURA 1: Mapa das Mesorregiões do Estado do Paraná



FONTE: IBGE (2010) e BASE CARTÓGRAFICA ITCG 2010.

Dentre o universo dos municípios paranaenses, alguns não apresentaram informações sobre os valores repassados pelo FNDE nos anos do intervalo de tempo analisado. Outros disponibilizaram dados parciais, de apenas alguns destes anos, sendo considerados apenas nestes períodos. Além disso, alguns municípios não se encontravam na tabela de dados que seria analisada. Os anos e os municípios não analisados estão apresentados na TABELA 1.

TABELA 1: Municípios para os quais não houve informação pelo FNDE

2013, 2014, 2015	Porto Rico
2012, 2013	São Pedro do Paraná
2012	Tuneiras do Oeste
2011, 2016	Iguaçu
2016	Cerro Azul
2011, 2012	Doutor Ulysses

FONTE: Elaborada pelo autor, 2019

Ainda no que diz respeito aos dados, vale ressaltar que optamos pela exclusão do município Araucária da Mesorregião 10 (região metropolitana). Essa exclusão se deu não por falta de informação no FNDE, mas sim pela forma de gestão do município, que teve gestão terceirizada no período de 2011 a 2016, porém somente de algumas unidades escolares. Sendo assim, por não se encaixar nas análises do estudo, optou-se por retirá-lo totalmente da amostra.

A primeira fonte de dados foi a disponibilizada pelo FNDE através de seu sítio eletrônico (FNDE, 2011). No portal foi possível obter as informações acerca das prestações de contas dos municípios sobre algumas variáveis, sendo selecionadas: as compras públicas da agricultura familiar e o número de estudantes. O período selecionado foram os anos de 2011 a 2016, em razão do início do sistema eletrônico aos dados online.

O sítio eletrônico relata que os dados públicos são extraídos do Sistema de Gestão de Contas – (SIGPC), sistema online do FNDE que se iniciou em 2011. Esses dados são postados pelos gestores públicos municipais e estaduais – as chamadas Entidades Executoras (EEx) - encarregadas pela execução local do PNAE, cuja finalidade é a prestação de contas. Cabe mencionar que não estava disponível o número total de estudantes atendidos e atendidas pelo PNAE durante os anos de 2011 a 2016, sendo que esta informação é apresentada para o ano de 2017. Desse modo, utilizou-se essa informação como *proxy* (variável aproximada) do tamanho do público-alvo.

A segunda fonte de dados foi o Atlas do Desenvolvimento Humano do PNUD (2013), que compila as informações socioeconômicas dos municípios resultantes do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010). Infelizmente são raras as fontes de dados que fornecem medidas anuais da dinâmica socioeconômica municipal. Todavia, para o Estado do Paraná, é possível obter-se um indicador, o chamado Índice Paranaense de Desempenho Municipal (IPDM), disponibilizado pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) (IPARDES, 2010). Foram utilizadas também as medidas anuais do PIB per capita municipal disponibilizadas pelo IBGE (2010), com o intuito de fazer as associações relacionadas ao desenvolvimento econômico.

DADOS PRIMÁRIOS – UM ACESSO NECESSÁRIO

Em que pese os desafios de construir uma base de dados a partir de fontes secundárias, durante a pesquisa houve a necessidade de estabelecer contatos com as EEx do PNAE nos municípios, já que uma informação fundante para as relações que se pretendia fazer não constava em nenhuma das fontes consultadas - endereço eletrônico do município e/ou portal transparência – que dizia respeito à modalidade de gestão do PNAE.

Assim, os dados primários referentes ao tipo de gestão, que não constavam no endereço eletrônico do município e/ou portal transparência foram coletados a partir do contato telefônico do autor com as gestões municipais, ou mesmo, visita ao local. Buscou-se o contato com os seguintes agentes: gestor da alimentação escolar, nutricionista, secretária de educação ou responsável pela alimentação escolar. A seguinte questão foi então formulada: “*Qual o tipo de gestão da alimentação escolar em seu município no ano de 2011 a 2016?*”. Demarcando temporalmente o período da pesquisa cujos dados estavam disponíveis no sitio do FNDE.

Este contato – via telefone – foi fundamental para empreender com mais segurança as análises. Também foi possível constatar um relativo desconhecimento (por parte do/da agente público) sobre as distintas formas de operar o PNAE no seu respectivo município. Esta constatação pode inferir que, as modalidades operacionais do PNAE, em algumas situações, não são devidamente explicitadas por parte da EEx para seu quadro funcional, situação que também pode influenciar na forma de como tais agentes lidam com a política, isto é, como sendo algo que não se pode “ajustar”.

A busca eletrônica nas fontes secundárias, seja na base de dados do FNDE, seja nos portais dos municípios e/ou da transparência, associada aos contatos telefônicos resultou na identificação inicial de algumas variáveis. A escolha pelas variáveis teve como fonte de embasamento as referências governamentais para a efetivação e cumprimento financeiro da política pública (Lei nº 11.947/2009; Resolução nº 26/2013). Assim, tem-se as variáveis dispostas na TABELA 2.

TABELA 2: Lista de variáveis empregadas no estudo

Variável	Descrição	Categorias	Fonte
Município	Código IBGE do município	-	IBGE
Ano	Código para o ano de referência	2011-2016	-
PNAE	Valor nominal das compras para o Programa Nacional de Alimentação Escolar	-	FNDE
PNAE Deflacionado	Valor real das compras para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (em preços de 2010 usando o deflator do Índice Nacional de Preços ao Consumidor)	-	FNDE e IBGE
Compras da AGF	Valor nominal das compras da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar	-	FNDE
Compras da AGF Deflacionada	Valor real das compras da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (em preços de 2010 usando o deflator do Índice Nacional de Preços ao Consumidor)	-	FNDE
Percentual de Compras Públicas da AGF	Razão entre Compras da AGF Deflacionada e PNAE Deflacionado	-	
Terceirizada Total	Variável indicadora se o município teve gestão terceirizada durante todo o período de análise	1, se terceirizada total 0, caso contrário	
Terceirizada Parcial	Variável indicadora se o município teve uma ação terceirizada em pelo menos um dos seguintes processos, ainda que não da gestão total da alimentação escolar: funcionários (mão de obra); processos administrativos (para a licitação).	1, se terceirizada parcial 0, caso contrário	
Auto-Gestão	Variável indicadora se todos os processos da alimentação escolar são realizados pela prefeitura	1, se auto-gestão 0, caso contrário	
PIB Percapta	Produto Interno Bruto Municipal per capita em preços de 2010	-	IBGE
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	-	PNUD
IPDM	Índice Paranaense de Desempenho Municipal	-	IPARDES
Estudantes	Número de estudantes atendidos pelo PNAE no ano de 2017	-	FNDE

Fonte: Elaboração própria do autor, 2019.

Foi realizado um ajuste nos valores que resultou na variável PNAE Deflacionado. Tal correção consistiu em descontar, nos valores correntes utilizados no programa em cada ano, a variação decorrente da inflação medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) no período em questão, tendo como base o ano de 2011.

Com isso, os valores de 2012 a 2016 possuem o mesmo peso do aplicado no ano-base, sendo assim possível medir os aumentos reais de preços. Para alguns municípios, essa variável recebeu valor zero ou foi superior a 100% - ou seja, houve municípios que compraram um valor da agricultura familiar superior

ao recomendado (mínimo 30% e acima de 100%) naquele ano pelo FNDE. Todavia, mediante a checagem das informações sobre as compras de acima de 100% do valor repassado pelo FNDE com as prefeituras, sua explicação foi a somatória do recurso do FNDE do ano anterior que possibilitou assim essa compra acima de 100%, neste caso optou-se por manter as variáveis conforme o informado ao FNDE.

Esta breve descrição metodológica serviu para explicitar o caminho percorrido, bem como as escolhas das variáveis a serem utilizadas nas análises. O capítulo seguinte trará elementos que irá localizar o PNAE em um sistema agroalimentar global, mas que em nível nacional (e aqui, estadual – já que se trata de uma análise do Paraná), pode repercutir de forma diferenciada, sobretudo considerando as dimensões que se pretende destacar: econômica, social e alimentar.

Capítulo 1: O Sistema Agroalimentar e o mercado institucional do PNAE

Em 1990 surgiram literaturas de distintas áreas do conhecimento que buscavam a compreensão dos sistemas agroalimentares, associando-os a variáveis que iam desde os chamados “regimes alimentares”, que traziam a perspectiva do consumo alimentar, aos processos de zoneamento agrícola (FRIEDMANN, MCMICHAEL, 1989; FRIEDMANN, 1993; MCMICHAEL, 2009). É importante salientar que tais reflexões demarcam uma temporalidade e trazem suas visões eurocentradas que enxergavam a América Latina como um “novo mundo”, cuja potencialidade se expressava na sua capacidade produtiva e agroexportadora, negligenciando, assim práticas de produção e consumo de alimentos dos povos originários.

Triches e Schneider (2015) enfatizam a análise deste autor e autora supracitados sobre as relações de organização entre “regimes alimentares” com fatores econômicos, sociais e políticos a nível global, e que essas medidas de tais relações incidiam diretamente na relação do Estado com o sistema agroalimentar mundial.

Evidenciando tais abordagens teóricas em realidades encontradas na América Latina convém mencionar De Paula (2017), cuja trajetória no campo da economia versa sobre os Sistemas Agroalimentares. No entanto, este autor demonstra que existem algumas limitações importantes neste campo do conhecimento (economia) que dificultam uma melhor compreensão do sistema agroalimentar já que nas relações de mercado e a alimentação “[...] não se podem ser captadas pela lógica maximizadora dos agentes econômicos em suas relações mercantis como demonstrado em livros de texto de economia rural e comércio agrícola”. (DE PAULA, 2017. p. 37). E avança com este argumento afirmando que tal sistema está pautado no complexo da “Agroindústria Alimentar”, que por sua vez “compreende a indústria fornecedora de meios de produção para a agricultura, as atividades rurais, a indústria processadora, a esfera da distribuição e o consumo final”. (DE PAULA, 2017. p. 24).

A produção desses alimentos pelas indústrias não cessava, realizando alterações na durabilidade, por meio de adição de aditivos, químicos e esses processos ficavam cada vez mais rígidos em higiene, em uma tentativa de adaptação ao processo do capitalismo. Com isso é importante salientar as contribuições dos autores Goodman, Sorj e Wilkinson (1990) em sua obra "*Da Lavoura às Biotecnologias*": apresentam a conveniência e modificações da natureza pelo capital. Em consonância ao papel do Estado, o terceiro regime alimentar se dá por meio de um modelo "liberal produtivista" com a situação da globalização financeira, no período final da década de 1980 (FRIEDMANN, 2005).

O sistema agroalimentar vem passando, no decorrer dos anos, por desafios que necessitam de alternativas para seu melhor desenvolvimento, principalmente no que diz respeito aos paradigmas tecnológicos impostos a esse sistema, a partir da Revolução Verde (GRUBE et al., 2011).

Da mesma forma, este sistema agroalimentar conta com a dependência e a crescente utilização de combustíveis fósseis, mercantilização de recursos naturais, como as sementes e a água, provocado um aumento dos custos de produção e diminuição da agrobiodiversidade. Essas tecnologias e metodologias utilizadas nesse sistema de produção não estão disponíveis para todas as famílias agricultoras, principalmente as mais pobres, e também não conseguiu atender às promessas feitas quando da sua implementação tal como acabar com a fome e a desnutrição, e ainda agravou os problemas ambientais. A partir dessas colocações o sistema agroalimentar necessitaria de métodos para que permita o restauro da capacidade produtiva dos agroecossistemas, garantindo o mínimo possível de efeitos adversos ao meio ambiente com um retorno econômico adequado a necessidade das famílias rurais.

O acesso à agrobiodiversidade por parte das famílias agricultoras, a conservação ambiental assegurando a posse da propriedade da terra e autonomia na gestão das sementes partindo da biodiversidade por parte da agricultura familiar são alguns elementos para transição desse modelo de produção em larga escala, sem medir os agravos a fatores ambientais e sociais (FAO, 2015).

Nestes termos, De Paula (2017) a partir das suas reflexões, proporcionamos o questionamento sobre o papel de alguns agentes que fazem parte dessa

estrutura (do sistema agroalimentar) em escala local – aqui vale mencionar as estratégias tais como o PNAE, que, mesmo sendo uma ação pública de origem nacional, reverbera em nível local, afirmando que “...os efeitos disso são manifestações locais de um fenômeno universal resultante da internacionalização da indústria alimentar” (DE PAULA, 2017. p. 140).

Bezerra e Schneider (2012) também avaliam o atual sistema agroalimentar, especialmente os “moldes” produtivos como sendo determinantes para o processo de expropriação da cultura alimentar de um povo. São priorizados processos de produção que exploram intensamente os componentes meramente atrativos dos produtos/alimentos, tais como a textura que influencia na palatabilidade. A estética, como cores e aparência mediante o uso dos aditivos químicos, era alterada pelo uso dos conservantes e dos corantes, e ainda, um fator bastante explorado, no que diz respeito à higiene (segurança do alimento). As dimensões - para os autores – da cultura alimentar, da comida como afeto e identidade e, até mesmo, a questão nutricional (respeitando os tempos da natureza e do corpo) são negligenciadas.

É bem verdade que atualmente a população dispõe de uma gama infindável de produtos ultraprocessados (alguns podem ser denominados de alimentos), mas em sua maioria, deveriam ser denominados “produtos comestíveis”. A sua exposição e comercialização contam com o mais moderno apoio técnico do pacote do *marketing* publicitário, distribuídos em redes comerciais. Esse sistema coloca a distribuição, tempo e organização dos alimentos em um sistema produtivo complexo, reforçando que o acesso à alimentação deve ser visto/concebido como forma de poder, em um sistema que o tem como mercadoria e assim, tal acesso se impõe como *status* na sociedade.

Para os autores e autoras aqui mencionados o sistema capitalista usurpa da natureza ao diminuir sua importância no sistema agrícola. Sutilmente as atividades artesanais caseiras e rurais seriam então industrializadas, essas atividades que antes eram realizadas no campo passariam logo a serem desenvolvidas na cidade. Sendo assim um sistema baseado em capitais industriais competitivos, utilizando de tecnologias para não ser preciso de mais terras com um aumento de produtividade, baseando em um sistema alimentar geral. Com isso a relação da produção de alimentos e os mercados autorregulados desbancariam as relações econômicas regionais com a

população, tendo assim uma forte ruptura da produção com o consumo alimentar (TRICHES, 2010).

Nesse cenário a produção de alimentos abundantes e economicamente mais acessíveis não seria possível sem a contribuição de países em desenvolvimento (TRICHES; SCHNEIDER, 2015). O autor Bonanno (1994) ressalta a inserção gerou as desigualdades regionais, assim como, em condições de produção, complicando o crescimento econômico desses países. Notadamente a criação do desenvolvimento de monoculturas alimentares para o mercado mundial, com isso tiveram uma diminuição da autonomia alimentar e aumento da dívida externa. Para esse autor a produção e consumo de alimentos entram em conflito no quesito da demanda e da produção local (TRICHES; SCHNEIDER, 2015).

Diante desse cenário, Cruz (2009) evidencia as reflexões trazidas por Ploeg (2008) que destaca as forças que os impérios alimentares exercem neste sistema. Para Ploeg (2008) e Cruz (2009), os impérios alimentares – representados pelos grandes conglomerados do setor agrícola e industrial – excluem a natureza (ou parte dela) de qualquer etapa do processo de produção de alimentos. E essa ação de exclusão compromete as particularidades originais, locais e tradicionais do produto. Ainda sobre esse argumento Ploeg (2008) coloca a família agricultora, não apenas na esfera produtiva, mas também no comercial. Nestes termos, o autor faz referência ao mercado institucional – e aqui menciona-se o PNAE - já que este, em alguma medida, evidencia distintas formas/meios de mecanismos operacionais que, a depender como este se coloca no processo mercadológico de compra e venda, pode gerar situações de insegurança e até mesmo de “desconfiança” frente aos desafios de produzir para o abastecimento das unidades escolares.

Perez-Cassarino (2012), por sua vez, coloca que o Estado teria o papel de redistribuição de riquezas e minimizador das desigualdades sociais, além da efetivação da democracia a grupos populacionais. Essa colocação do autor demonstra que o Estado teria o papel de auxílio ao agricultor familiar no processo de compra e venda nos mercados institucionais, e não ao contrário.

Para explorar mais este tema e colaborar com esta linha de raciocínio, de como a alimentação escolar, mediante o mercado institucional, pode viabilizar

mudanças nas dimensões sociais, econômicas e alimentares, teremos o próximo item deste capítulo.

O PNAE ALIMENTANDO O SISTEMA: DO CAMPO À MESA

Até os anos 90 as famílias que fazem parte do segmento da agricultura familiar no Brasil eram marginalizadas economicamente e não tinham acesso ao crédito rural. Pequenas transformações neste campo foram sendo fomentadas depois da criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1995 (PERACI; BITTENCOURT, 2010).

O segmento vem ganhando ao longo dos anos novas perspectivas nas políticas públicas, abarcadas por um suporte acadêmico de pesquisas, e apoio dos movimentos sociais. A inserção da agricultura familiar no mercado institucional é um marco de proximidade a produção e consumo de base familiar. Ao abordar essa temática, o mercado institucional em seu amplo entendimento engloba as três esferas governamentais (municipal, estadual e federal) em todas ações de aquisições de alimentos. Essas aquisições podem ser contínuas auxiliando, por meio de compras públicas, as creches, escolas, hospitais e outros órgãos governamentais ou de forma ocasional, realizadas em períodos emergenciais como em calamidades públicas e programas de governo ou os referentes às políticas de estado e aos programas de governo, como a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (MACIEL, 2008).

Nesse quesito vale ressaltar que a criação de políticas públicas para o segmento, teve a conjunta articulação de movimento sociais com a frente da Confederação Nacional de Trabalhadores Rurais (CONTAG) (SCHNEIDER, 2003). A agricultura familiar é baseada em uma gestão produtiva com trabalho fornecido pelos membros de uma mesma família e propriedade dos meios de produção. De acordo com dados censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2006, a agricultura familiar é responsável pela maioria dos alimentos nas mesas das famílias brasileiras (IBGE, 2006; FRANÇA et al., 2009).

A agricultura familiar tem uma relevância nos aspectos sociais e, por mais dificuldades que o segmento passou durante os anos, como a tentativa de

incorporação da mecanização agrícola imposta pelo pós-guerra, utilização de insumos químicos e uma tentativa de incorporação de melhoramento genético de plantas entre outras questões, é possível afirmar que algumas mudanças transcorreram de forma positiva (SABOURIN et al., 2009; XAVIER, et al., 2007) e que culminaram no reconhecimento por parte da sociedade, bem como dos agentes que operam as políticas públicas, do segmento da agricultura familiar. Um exemplo desta afirmativa é o PNAE como mercado institucional.

É importante fazer esta ressalva, já que ao longo da nossa história, outras estratégias que vinculavam os mercados institucionais foram implementados. Na história recente, Bezerra e Schneider (2012) mencionam, por exemplo, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) possibilitou a alteração na execução do PNAE, mediante, principalmente, ao diálogo das entidades das redes socioassistenciais (casa lar, instituições asilares, hospitais filantrópicos, creches e escolas) com a agricultura familiar local. Os autores inferem ao PAA um caráter pedagógico que serviu de base para promover a nova lei da alimentação escolar.

Por mercados institucionais convém mencionar Bezerra (2010) que em sua tese de doutorado se debruçou sobre a operacionalização do PAA. Para esta autora, o emprego da terminologia “mercado institucional” – e também será aplicado nesta dissertação – é para quando se fizer referência ao Estado como ator partícipe dos processos sejam estas de trocas econômicas, sejam de interação e/ou interferência social, considerando sobremaneira, a dinâmica de aquisição de alimentos para o âmbito da alimentação escolar.

Para não trazer uma visão reducionista sobre as dinâmicas das relações comerciais – que muitas delas se limitam às relações de trocas - e ainda, para não correr o risco de negligenciar outras dimensões tais como as sociais, culturais, ambientais e alimentares, também serão empregadas nas análises desta pesquisa que trazem as modalidades de gestão do PNAE, uma visão do mercado como sendo uma construção social, assim como fez a autora Bezerra (2010) em relação ao PAA, tomando como referência a construção teórica de Long (1986; 2001), recuperada por Conterato e colaboradores (2009) que evidenciam que o movimento da mercantilização pode ser compreendido mediante os processos pelos quais a noção de valor de troca ou intercâmbio desempenha um papel relevante no curso da vida econômica.

Desse modo, reitera-se que as relações econômicas – neste caso entre a gestão que opera o PNAE e as organizações que representam o segmento da agricultura familiar – não se apresentam como sendo as únicas e as mais importantes, mas que no conjunto estas relações apenas fazem parte de um circuito que compõem uma engrenagem social, política e cultural que incide em diferentes aspectos da vida social e coletiva.

A aproximação da agricultura familiar com os chamados centros consumidores, neste caso as escolas, ocorre efetivamente em 2009 com a regularização das Chamadas Públicas da agricultura familiar (BRASIL, 2009). Esta alteração resultou em um significativo aumento do mercado institucional para os pequenos agricultores.

Desde a implementação da Lei 11.947, o PNAE vem propiciando a inserção das famílias agricultoras aos mercados institucionais fortalecendo o elo entre quem produz e quem consome, assim estabelecendo relações entre o campo e a cidade. Alguns pontos sobre o acesso a esses mercados institucionais pelas famílias agricultoras devem ser mais explorados e estudados. Com isso o PNAE se demonstra colaborador por meio das compras públicas da agricultura familiar um meio promotor da alimentação saudável, melhorando aspectos sociais, econômicos e nutricionais em diferentes dimensões (PAULA; KAMIMURA; SILVA, 2014).

É possível inferir que algumas movimentações vêm ocorrendo nos sistemas agroalimentares e do mesmo modo algumas alterações vêm sendo “construídas” ou, em alguma medida, impostas. A proposta da sustentabilidade seguida de uma tomada de consciência pela busca de uma alimentação saudável, talvez tenha dado uma orientação importante neste campo. O PNAE se insere, desta forma, como uma alternativa de Política Pública que dialoga com o desenvolvimento rural, econômico, social e com a sustentabilidade.

O entendimento sobre produção e o consumo aliados ao acesso a uma alimentação escolar que considere os aspectos da cultura alimentar local, bem como a dimensão socioeconômica local e regional se materializa com a Resolução 26 de 2013 do FNDE. Sobre este feito, algumas agências de saúde como a Organização Mundial de Saúde (OMS) e o Ministério da Saúde do Brasil (2014) relacionam a aquisição dos alimentos provenientes da agricultura familiar

com uma alternativa viável para ofertar no âmbito das escolas uma alimentação saudável e culturalmente referenciada.

Assim, as ligações entre a produção da agricultura familiar com o consumo dos alimentos aos escolares apresentam uma configuração importante para a política, como promotora da alimentação saudável, sendo que colabora certamente na luta contra as crescentes taxas de obesidade infantil, além de possibilitar mercados estáveis aos produtores familiares, gerando impactos positivos com as compras públicas para o setor agrícola (VOGT; SOUZA, 2009; BECKER; ANJOS, 2010) e ainda auxiliam na promoção e desenvolvimento de sistemas agroalimentares locais sustentáveis (ROSSET, 1999; 2011). Para Soares e Colaboradoras (2018) em seu trabalho sobre o PNAE existe uma associação positiva de como essa política pública atua na promoção dos sistemas alimentares locais, saudáveis e sustentáveis.

OS CAMINHOS DA AGRICULTURA FAMILAR E OS TIPOS GESTÕES PÚBLICAS NO PNAE

A legislação coloca a obrigatoriedade da aquisição – de no mínimo 30% dos recursos – sejam destinados à compra da agricultura familiar local/regional. Uma das premissas é o fortalecimento da agricultura familiar, já que promoveria uma dinamização na economia local (gerando trabalho e renda, viabilizando a permanência da juventude rural, potencializando as relações de consumo de serviços) entre outros aspectos. Além disso, esta orientação normativa potencializaria a produção local de alimentos, uma vez que os cardápios devem estar alinhados à diversidade da produção local garantindo também um alinhamento à cultura alimentar (BRASIL, 2009).

Apesar da repetição desta informação, reitera-se que, de fato, o PNAE – mediante esta reformulação - assume a função de disparar outros processos como promover a visibilidade da agricultura familiar, uma vez que inclui nos processos de compra as organizações que a representa (associações e cooperativas) historicamente marginalizadas. Também viabiliza movimentos concretos de alterações de práticas alimentares, uma vez que se pressupõe que, ao produzir com diversidade para comercializar para o PNAE, também se consome de forma diversificada no âmbito familiar.

A compra por parte da gestão (municipal e/ou estadual), em essência, é o que o FNDE denomina como sendo Entidade Executora (EEx) -, se dá mediante uma modalidade de compra intitulada Chamada Pública (CP). Esta modalidade surgiu como vistas a garantir a inclusão das organizações (associação e/ou cooperativas) da agricultura familiar. As organizações devem cumprir cinco passos como é demonstrado no QUADRO 1.

QUADRO 1: Passos para aquisição da agricultura familiar para a alimentação escolar.

1. Determinar o orçamento	O percentual de aquisição da agricultura familiar deve ser de, no mínimo, 30% do valor repassado pelo FNDE no âmbito do PNAE.
2. Interação entre os Atores Sociais	Através do mapeamento os produtos da agricultura familiar, assim como no levantamento deve ter no mínimo a descrição dos produtos locais, quantidade de produção e época de colheita (calendário agrícola).
3. Cardápio	A elaboração do cardápio escolar de uso para o mapeamento dos produtos da agricultura familiar local, o/a nutricionista responsável confecciona os cardápios da alimentação escolar, com base em alimentos regionais, respeitando as necessidades nutricionais, cultura e hábitos alimentares locais, e conforme a safra.
4. Preço	O preço é colocado no edital de chamada pública previamente. E são esses preços que serão pagos à família agricultora e/ou às suas organizações pela venda do gênero alimentício.
5. Processo Administrativo	As compras serão efetuadas mediante a modalidade de chamada pública. Este procedimento dispensa o processo licitatório, desde que os preços sejam coadunáveis com os preços atuais de mercado local.

Fonte: Adaptado (FNDE, 2016)

A dispensa do processo de licitação, na aquisição dos alimentos das organizações da agricultura familiar, é assim denominada Chamada Pública, em função dos procedimentos operacionais por parte das Entidades Executoras (EEx) a saber: chamamentos públicos em rádios e/ou jornais de circulação local, divulgação em meio eletrônico, ou caso possuam, nas redes sociais e locais da agricultura familiar (cooperativas, associações, movimentos sociais). Os editais de chamada pública deverão permanecer aberto por um período de mínimo 20 dias (FNDE, 20018).

A gestão do PNAE pode ter formas distintas, já que considera fatores (econômicos e sociais, políticos e ideológicos, fatores climáticos e geográficos). Peixinho (2013) faz referência a estes fatores como sendo capazes de melhorar ou prejudicar a eficácia do PNAE, sobretudo no que diz respeito ao seu caráter universal, cuja proposta é que o mesmo deva ser inclusivo, igualitário e que colabore para o desenvolvimento sustentável visando a promoção da saúde das pessoas e do ambiente (PEIXINHO, 2013). Nestes termos, o fator da tomada de

decisão do gestor por uma ou outra modalidade de operacionalização de determinada política pública traz, invariavelmente, a concepção política e ideológica (WU et al., 2014). Ao considerar esta assertiva para analisar a execução do PNAE (nos estados e município) pode-se inferir que a escolha por sua forma de gestão também é oriunda destas concepções.

Santos, Costa e Bandeira (2016) expõem sobre as formas de gestão do PNAE em seu ensaio teórico, mostrando os tipos de gestão da alimentação escolar no Brasil com suas potencialidades e dificuldades (ver).

QUADRO 2).

QUADRO 2: Características das formas de gestão do PNAE

Modalidade de Gestão	Características
Centralizada, a Entidade Executora (EEx)	As prefeituras, por meio da Secretária de Educação, controlam o recurso repassado pelo FNDE, para as compras dos gêneros alimentícios, planeja o orçamento, confecciona os cardápios, fiscaliza e monitora todas as etapas da alimentação escolar. Nessa modalidade de gestão os produtos podem ser guardados e distribuídos nas unidades escolares das seguintes formas: a) Os alimentos podem ser abrigados em um depósito centralizado e, posteriormente, quando necessário, transportados às unidades escolares onde são preparadas as refeições. b) Os fornecedores dos produtos alimentícios podem fazer a entrega diretamente nas unidades escolares que tem seu próprio estoque de alimentos e cozinhas para as preparações. c) A Entidade Executora (EEx) possui cozinha piloto que recebe os produtos, prepara as refeições e transporta a alimentação escolar finalizada para as unidades escolares. O tipo de gestão centralizada é o mais utilizado no Brasil
Semi-Descentralizada	É gerenciado parte pela Secretaria da Educação e outras pelas escolas. A Secretaria da Educação fica responsável pela aquisição de alimentos não perecíveis e as escolas pela aquisição dos alimentos perecíveis
Descentralizada	Dinheiro “direto na escola”. A equipe da escola é responsável por adquirir, preparar e fornecer a alimentação escolar.
Terceirização na (EEx)	A gestão municipal contrata uma empresa para o fornecimento da alimentação. As aquisições dos gêneros, os cardápios e a fiscalização das empresas podem ser feitas pela gestão municipal. A alimentação pode ser desenvolvida em uma cozinha piloto – e deste ser distribuído para as unidades escolares - ou serem realizadas no próprio espaço na escola controlado pela empresa terceirizada.

Fonte: SANTOS; COSTA; BANDEIRA (2016). Adaptação do autor.

O tipo de gestão do PNAE: centralizado, descentralizado, semi-descentralizado e terceirizado, em razão do parágrafo único da Lei nº 11.947/2009, determina: “(...) Ato do Poder Executivo disporá sobre as normas de funcionamento, execução e gestão do Programa (...) (BRASIL, 2009). Entretanto, independente da forma de gestão escolhida para operacionalizar o

PNAE essa deve ser clara, confiável, competente e ininterrupta, pois o PNAE possui alto valor para a sociedade (PEIXINHO, 2013).

Para reforçar sobre o uso do recurso do FNDE para o PNAE, no que diz respeito à aquisição de produtos/alimentos, a Resolução nº 26 de 17 de junho de 2013 em seu artigo nº 18 constata:

[...] os recursos financeiros repassados pelo FNDE no âmbito do PNAE serão utilizados exclusivamente na aquisição de gêneros alimentícios. Parágrafo único. A aquisição de qualquer item ou serviço, com exceção dos gêneros alimentícios, deverá estar desvinculada do processo de compra do PNAE (FNDE, 2013)

Deste modo, o FNDE explicita que em se tratando deste tipo de aquisição (serviços, equipamentos, funcional) deve ser de responsabilidade da gestão, sendo esta aplicação considerada “investimento público”, além da chamada “contrapartida” que são os valores monetários, além dos repassados pelo FNDE para a aquisição dos alimentos da alimentação escolar.

A política pública da alimentação escolar em curso coloca a questão das compras públicas da agricultura familiar como um auxílio para que as famílias agricultoras possam permanecer no campo e tenham condições de contribuir no desenvolvimento da economia local para assim manterem uma vida digna. Desse modo, avaliar a interferência de fatores externos a esse processo na melhoria das vidas dessas famílias agricultoras é significativo para o trajeto histórico e social da agricultura familiar.

Capítulo 2: Alimentação Escolar: Histórico, Contextos e Avaliação da Política Pública

“Merenda na escola não ache que é cortesia”
Ricon Sapiência - CyphAir

O objetivo desse capítulo é apresentar brevemente alguns aspectos históricos e evolutivos do PNAE, objeto desse estudo, no contexto das políticas públicas. Primeiramente, será feito um panorama histórico do campo de políticas públicas e, em seguida, serão apresentados alguns elementos capazes de fornecer pistas que culminem em uma possível avaliação da política pública.

No entanto, é necessário destacar que partimos da compreensão de que para a avaliação de uma política pública é necessário considerar as distintas dimensões que esta ação é capaz de incidir no contexto social, político, cultural (e no caso, a alimentar, pois se trata da alimentação escolar), sendo a dimensão econômica apenas uma destas.

POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO QUANTITATIVA

O campo teórico se inicia com a apresentação dos conceitos de políticas públicas, visto que o foco do nosso estudo é o PNAE, esses conceitos auxiliam na compreensão sobre avaliação e análise de Política Pública (PP). Nestes termos é importante destacar que, em alguma medida, a análise de uma política pública, partindo de um recorte temporal, é o entendimento (ou a busca por compreender) como esta é capaz de incidir sobre os aspectos sociais, administrativos, legislativos e econômicos.

Para tanto, a metodologia utilizada é a correlação de variáveis, mesmo considerando a complexidade dos que podem sinalizar a compreensão entre os mesmos, esta metodologia possibilita avaliar as políticas sociais de forma quantitativa. Neste sentido, Mossman e Teo (2017), evidenciam que o PNAE é uma política pública que tem por finalidade a prerrogativa e progresso da

alimentação de escolares além de viabilizar processos de desenvolvimento no contexto rural, mediante as compras públicas da agricultura familiar.

Os autores Harold Lasswell, Hebert Simon, Charles Lindblom e David Easton são denominados como “mentores iniciais” do conhecimento em políticas públicas uma vez que introduziram esse entendimento como campo de estudo aos seus estudos desenvolvidos na década de 50 (SABATIER, 2007; HILL, 2009). Para Rodrigues e Araújo (2017) Harold Lasswell introduziu pela primeira vez a expressão “policy analysis” (análise de políticas públicas) em 1948, quando afirmou que a análise dos processos políticos como peça de estudo seria uma alternativa aos instrumentos comuns no aprofundamento da Ciência Política, como área do conhecimento.

As PP fazem parte do cotidiano da sociedade, sobretudo, da gestão pública, já que estas materializam as responsabilidades do Estado nos níveis locais, regionais e nacional. No entanto, o processo de gestão de uma PP pode ser cheio de inconstâncias e incertezas, gerando expectativas tanto nos agentes públicos, como na sociedade em geral.

No que diz respeito aos gestores públicos, segundo Wu et al. (2014), caso estes não compreendam, minimamente, o processo da criação (dados reais e estatísticos que motivaram a proposta da ação pública) bem como, a implementação, operacionalização, monitoramento, avaliação e re-orientação das PP, eles/elas (gestores e gestoras) podem não ser capazes de gerar estratégias eficientes e satisfatórias, e isso gera um conjunto indesejado de resultados, culminando assim em uma insatisfação também na sociedade.

Para quem formula a PP, estas são em sua essência a oportunidade de dar concretude a determinados projetos sociais, que em parte, tendem a promover ações que possibilitam a igualdade e equidade. Em geral, supõe-se que as PP seria uma forma de intervir (e por isso, interferir) a partir de uma ação positiva sobre um grupo de resultados podendo ser de interesse único ou populacional, e que em último nível traga benfeitorias, pelo menos, para uma parcela da sociedade.

Ao relacionar a modalidade de gestão do PNAE infere-se que esta é uma variável importante no cumprimento da legislação (11.947) para que se discuta a efetividade da política em relação as compras públicas da agricultura familiar, discutindo o contexto social e econômico da localidade pesquisada.

Para isso, é necessário considerar diferentes variáveis e indicadores e atribuir-lhes análises que possam inferir os motivos pelos quais tal política apresenta (ou não) bons resultados (PEIXOTO et al., 2016). Assim a avaliação da política pública de forma quantitativa busca nesse trabalho fazer a correlação das variáveis a fim de compreender se há efetividade do cumprimento na legislação do PNAE frente as compras públicas da agricultura familiar.

A POLÍTICA PÚBLICA DO PNAE: CONTEXTOS

A terminologia “alimentação escolar” é usada para designar o grupo de refeições oferecidas pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Através dele, é assegurada a alimentação nas escolas públicas brasileiras no ensino básico, fundamental e médio e , mais recentemente no EJA (Educação de Jovens e Adultos) (SILVA, AMPARO-SANTOS, SOARES, 2018). Apesar de ainda ser nominada “Programa”, a alimentação escolar atualmente no Brasil se configura como sendo – essencialmente – “Política”⁴.

Desde a sua criação, o PNAE passou por um processo de aprimoramento, com diferentes formas de gestão e denominações. Segundo o FNDE, em 1956, com a abrangência do programa para o âmbito nacional, passou a se chamar Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), sendo alterado novamente em 1965 para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), e finalmente em 1979 passou a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

A Lei nº 12.796/2013 que altera a lei de diretrizes e bases da educação estabelece em seu art. 4 § VIII *o atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde*. Inicialmente, o público – alvo do PNAE eram estudantes matriculados na educação infantil (creches e pré-escolas) e ensino fundamental da rede pública de ensino, sendo ampliado o atendimento em 2009 para o ensino médio e a Educação de Jovens e Adultos (EJA) (BRASIL, 2013).

⁴ A definição parte do pensador Laswell (1936) como sendo resumidamente “políticas públicas seriam conjuntos de programas e ações desenvolvidas pelo Estado direta ou indiretamente inferindo transformações (positivas e/ou negativas) na sociedade. (SOUZA, 2006).

A gestão de recursos do programa foi realizada de forma centralizada até o ano de 1994, sendo o Governo Federal responsável por todo processo do programa da merenda escolar, desde a aquisição até a distribuição dos alimentos. A partir desse período, iniciou-se a descentralização dos recursos e a responsabilidade passou a ser de todas as esferas de governo (federal, estadual e municipal) e não apenas da União. A iniciativa de uma gestão descentralizada foi um avanço para o programa, possibilitando maior controle e fiscalização dos recursos da merenda escolar, além de melhoria no atendimento aos escolares. A partir da descentralização, surgiu a criação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) para apoiarem as Entidades Executoras do programa (PINTO, 2016).

A consolidação da descentralização, já sob o gerenciamento do FNDE, deu-se com a MP nº 1.784/98, em que, além do repasse direto aos municípios e Secretarias de Educação, a transferência passou a ser feita automaticamente, sem a necessidade de celebração de convênios ou quaisquer outros instrumentos similares, permitindo maior agilidade ao processo (FNDE, 2017). Desde então, o gerenciamento e a assistência financeira do programa passaram a ser de responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, órgão vinculado ao Ministério da Educação. Tomando como base estas diretrizes, as Entidades Executoras (EEx) do programa são obrigadas a destinar no mínimo 70% (setenta por cento) dos recursos financeiros recebidos pelo PNAE para a aquisição de produtos básicos, priorizando os semielaborados e os “*in natura*”.

Atualmente, o PNAE é regulamentado pela Lei nº 11.947, aprovada em 16 de junho de 2009, que tem como premissa contribuir para a formação de hábitos alimentares saudáveis das crianças e adolescentes e ainda torna obrigatório o uso de no mínimo 30% do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE aos estados e municípios para a aquisição de alimentos provindos da agricultura familiar (BRASIL, 2009). Portanto, os recursos financeiros federais repassados para o PNAE devem ser gastos somente com a aquisição de alimentos, não podendo ser utilizados com outros gastos para o preparo e consumo dos alimentos como gás de cozinha, pagamento de cozinheiras e nutricionistas e utensílios em geral.

Segundo Pinto (2016), estes outros investimentos supracitados, devem ser atribuídos à gestão municipal e estadual, como sendo a chamada “contrapartida” para viabilizar, da melhor forma, a execução do PNAE. É importante ressaltar que todas as resoluções e marcos que regulamentam o PNAE são abrangentes e complexos, estabelecendo seus objetivos, diretrizes e as formas para gestão dos recursos como uma forma orientativa. No entanto, reconhece-se que o déficit nos mecanismos de controle, monitoramento, bem como a fiscalização sobre a utilização dos recursos, dificultam o acompanhamento da sua execução sobre (*se e como*) as EEx estão, de fato, alinhadas ao que preconiza a legislação.

Segundo a Resolução nº 26 de 17 de junho de 2013, *a compra dos alimentos deverá ser feita seguindo as disposições da Lei de Licitações nº 8.666/1993 ou da Lei nº 10.520/2002 que institui modalidade de licitação denominada pregão, ou ainda, por dispensa do procedimento licitatório, nos termos do art. 14 da Lei nº 11.947/2009*. Neste último caso, a aquisição será feita mediante prévia chamada pública, que consiste no procedimento administrativo voltado à seleção de proposta específica para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da Agricultura Familiar e/ou Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações.

Existem quatro formas de gestão dos recursos: a centralizada, semi-descentralizada, terceirizada e descentralizada (escolarização). Na forma de gestão centralizada, os repasses dos recursos financeiros são feitos diretamente para as Entidades Executoras (EEx) pelo FNDE e essas EEx adquirem os alimentos e distribuem para sua rede escolar (FNDE, 2011, 2013).

Para alguns autores e autoras esta alteração (da obrigatoriedade dos 30%) contribui: 1) para o fortalecimento das organizações que representam a agricultura familiar, como associações e cooperativas (TOYOYOSHI, 2013), 2) para a dinamização e o crescimento da economia potencializando assim ações para o desenvolvimento sustentável das comunidades (BACCARIN et al, 2017), 3) para a diminuição da desigualdade social e da pobreza, sobretudo no meio rural, e também da saída do campo para a cidade (SARAIVA et al, 2013) 4) através do provimento de renda para as famílias agricultoras, a garantia de venda da sua produção colabora para a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional – SAN no Brasil (SIQUEIRA et al, 2014).

Soares e colaboradores (2018) observaram a trajetória da legislação do PNAE e inferiram que, ao longo dos anos, esta possibilitou uma melhor alimentação para a comunidade escolar e atribuem a afirmação à alocação dos recursos financeiros destinados para a aquisição de alimentos. Entretanto, observaram também uma lacuna científica no que tange à temática, em especial aos estudos que pesquisem sobre como as diretrizes da legislação estão sendo efetivadas em nível municipal. Ainda neste estudo os autores trazem a análise da execução financeira do PNAE, em um município do sul do Brasil, relacionando as compras públicas da agricultura familiar com a qualidade da alimentação escolar. Nesta lógica, associa-se que um baixo investimento direcionado às compras de alimentos oriundos da agricultura familiar pode prejudicar a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e a progressão de um sistema alimentar local, sustentável e saudável.

É possível, diante disso, correlacionar esta situação, de inserção ao mercado (neste caso, denominado de “mercado institucional”), às famílias agricultoras, que encontram dificuldades para acessar os processos, seja das compras públicas, seja de outros circuitos de comercialização.

Diante dessa consideração, convém mencionar outra ação pública estratégica de inserção ao mercado institucional que já foi mencionado anteriormente: o PAA. Souza-Esquerdo e Bergamasco (2015) demonstram em seu trabalho que a maioria dos agricultores familiares dos municípios do circuito das frutas em São Paulo não tem acesso ao PAA por dois motivos: 1) falta de informação, ou seja, há um desconhecimento por parte das representações da agricultura familiar e até mesmo da gestão pública sobre os trâmites de acesso ao programa; e 2) o baixo valor sobre o limite de comercialização por agricultor/ano, o que não os estimula a acessá-lo. Abramovay e Veiga (1999) evidenciam que, desde os anos 90, o Estado tem tido um papel decisivo no quesito da inserção ao mercado, especialmente no que diz respeito à elaboração de políticas públicas. Esta assertiva segue sendo atual, sobretudo, se considerarmos o PNAE neste contexto.

Ao institucionalizar a alimentação como direito social na constituição brasileira, percebe-se, ao longo das últimas décadas, que vários processos têm desencadeado um conjunto de transformações em diferentes espaços de ação pública. A possível reestruturação dos sistemas agroalimentares locais,

fomentados inicialmente pelo PAA (desde 2003) e posteriormente pela "nova lei da alimentação escolar" (Lei nº 11.947/2009) são exemplos concretos desta transformação (BEZERRA, 2010; BEZERRA e SCHNEIDER, 2012).

Nestes termos, convém mencionar que estratégias de aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar local/regional são capazes de mitigar a situação de insegurança alimentar e nutricional no meio rural, seja por fomentar a produção de alimentos e, conseqüentemente, melhorar a diversidade alimentar, seja, como no caso do PNAE, por viabilizar a inserção nos circuitos de comercialização estabelecendo assim novas relações de acesso (renda e alimentos). Nesse sentido, convém mencionar Maluf (2009) que faz referência ao diálogo da alimentação escolar com a agricultura familiar, como sendo uma possibilidade real de “romper com o ciclo da pobreza no meio rural”.

A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR VIABILIZANDO OUTROS CAMINHOS NA RELAÇÃO PRODUÇÃO-CONSUMO

Em todo o mundo, as crises contemporâneas (alimentar, econômica e ambiental) reavivaram preocupações relativas às condições de garantia da SSAN e do DHAA. Isto tem levado diferentes países a promover mudanças significativas nas políticas de produção, aquisição e distribuição de alimentos. Atenção especial é conferida à reestruturação dos programas de “*school feeding*”, alimentação escolar, considerados por vários pesquisadores e organizações internacionais como uma das alternativas mais efetivas e incisivas de ação pública que permite, por um lado, contornar os problemas decorrentes dos desequilíbrios da oferta e demanda de alimentos e, por outro, criar medidas efetivas e coordenadas de acesso a alimentos em quantidade e qualidade utilizando as redes sócio assistenciais via compras públicas como escolas e creches, universidades, hospitais, asilos e outras entidades (MORGAN E SONNINO, 2008; 2010; BELIK E SOUZA, 2009; FAO, 2015).

Tomando o PNAE como exemplo, Maluf (2009, p. 1) cita que o PNAE passou a estabelecer um “*elo institucional entre a alimentação oferecida nas escolas públicas e a agricultura familiar local ou regional, mediada pela*

valorização da diversidade de hábitos alimentares”. Esta mudança normativa relativa à universalização do acesso e à origem dos alimentos possui implicações sobre as práticas alimentares, sobretudo no que se refere à qualidade e quantidade dos alimentos ofertados.

Como alguns estudos já demonstraram, as compras governamentais para a alimentação escolar possibilitaram inclusão econômica para centenas de famílias agricultoras e promoveram dinâmicas locais de desenvolvimento e crescimento econômico. Outros efeitos já identificados referem-se à valorização dos circuitos curtos de produção e consumo, à promoção de sistemas diversificados e sustentáveis de produção, e ao fortalecimento de estratégias mais autônomas de reprodução social conforme demonstram e argumentam autores como Belik e Chaim (2009) Schneider e Triches (2010) e Triches, Froelich e Schneider (2011).

Outros estudos evidenciam que estratégias como o PAA e PNAE têm atuado na alteração da matriz produtiva das famílias agricultoras, como Müller (2007), Schmitt e Guimarães (2008) e Carvalho (2009). Em termos de impacto qualitativo (não monetário), o que se destaca diz respeito à diversificação da produção na unidade. Sambuichi et al (2017), por exemplo, citam outras dimensões como as melhorias na qualidade dos alimentos produzidos (e ofertados), bem como o fortalecimento das organizações coletivas tais como associações e cooperativas, contribuindo de forma significativa para uma melhoria também, da renda familiar.

Burlandy e Carvalhosa (2017) apontam para a importância social da agricultura familiar e suas contribuições na construção no panorama da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN), realçando a capacidade do seu potencial produtivo para o abastecimento e consumo interno, bem como a manutenção e/ou o resgate de práticas tradicionais (de produção e consumo de alimentos). No entanto, as autoras chamam atenção para outros “gargalos” como o não acesso à terra, crédito e assessoria técnica.

Dessa maneira, as compras públicas – a exemplo do PNAE - tiveram um novo redirecionamento com enfoque para além dos estoques reguladores de alimentos, por exemplo, inserindo parâmetros para seleção de outros agentes capazes de assumir o papel de fornecedor. Por ser um adquirente tático, o governo pode suscitar novas práticas e valores também na área de mercado.

Capítulo 3: Alimentação Escolar no Paraná sob Distintas Modalidades de Gestão: uma Mirada de 2011 a 2016 nas compras da Agricultura Familiar

*Debulhar o trigo
Recolher cada bago do trigo
Forjar no trigo o milagre do pão
E se fartar de pão
Milton Nascimento, Cio da Terra*

Antes de iniciar com a apresentação e discussão de alguns achados desta pesquisa, convém trazer um breve contexto sobre o estado do Paraná em termos de produção agrícola. Este exercício, serviu para que pudéssemos inferir algumas constatações acerca dos resultados obtidos durante a pesquisa.

O ESTADO DO PARANÁ E SUAS CARACTERÍSTICAS PRODUTIVAS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA O PNAE

A região Sul do Brasil carrega na sua história processos intensos de alteração de biomas atribuídas especialmente pelos investimentos voltados ao setor do agronegócio. O Estado do Paraná conta com uma área territorial de 199.307,939 km² (IBGE, 2017) e a população estimada é de 11.348.937 pessoas (IBGE, 2018). De acordo com o último Censo Demográfico (IBGE, 2010) a densidade demográfica era de 52,40 habitantes/km² e Índice de Desenvolvimento Humano – IDH de 0,749.

Para uma família agricultora se manter nas atividades produtivas do campo, alguns fatores afetivos, culturais e econômicos influenciam em sua decisão. No decorrer da história a produção da agricultura familiar passou por regulação, apoio, desestímulos, proibições e para além disso sabemos que a situação climática influencia na permanência do agricultor familiar na terra. Essa família, por mais que conte com acesso à educação e financiamentos, em locais onde o clima e o solo reduzem os riscos da atividade agrícola, vale colocar que,

além das questões supracitadas, o segmento necessita de perspectivas e prosperidade, situações que exigem pesquisas e resolubilidade (BAIARDI; ALENCAR, 2014).

A estrutura agrária do Estado do Paraná conta com mais de 300 (trezentos) mil estabelecimentos rurais da agricultura familiar significando mais de 81% em relação a todos os tipos de estabelecimentos agrícolas no Estado. Outrossim a agricultura familiar corresponde por 69% do pessoal ocupado e 43% do valor bruto da produção agropecuária paranaense (NASCIMENTO et al., 2018).

Para isso as compras públicas do (PNAE) vêm com a proposta de cumprir ações de desenvolvimento rural e a família agricultora poderá se manter em meios produtivos no campo. Para Bezerra e Schindwein (2017) a agricultura familiar tem grande papel no desenvolvimento local e regional, o segmento demonstra grande potencial produtivo e de inserção no mercado na provisão e distribuição de alimentos, para as autoras o segmento necessita de uma visibilidade maior do Estado para uma melhor construção.

O Estado do Paraná, em relação aos recursos repassados pelo FNDE aproximadamente 70% dos municípios destinam 30% ou mais para as compras da agricultura familiar, porém em questões requisições de produtos que estavam nas chamadas públicas dos municípios analisados não foi executada integralmente. Deste valor total transferido pelo FNDE aos municípios deste estudo, 22% foi direcionado ao segmento familiar via chamada pública e pouco mais da metade pagou-se de fato os agricultores (TRICHES; SILVESTRI, 2018)

Um documento do IPARDES (2019) traz dados sobre a produção agrícola do Estado do Paraná separados em culturas permanentes e culturas temporárias, dados de 2017 compilados do IBGE e segundo o documento esses dados ainda podem sofrer alterações, já que os dados do IBGE até 2018 ainda são preliminares. Contudo podemos inferir com esses dados já expostos que até o momento a cultura permanente, como o café em grão, conta com 38.444 ha de área colhida, seguido pela erva mate em folha verde (33.231 ha), laranja (24.035 ha) e a tangerina (8.617 ha), porém, desses citados, a laranja é o alimento que conta com um maior rendimento em valor/ano sendo um total de 600 milhões e 517 mil.

Já no que se refere à cultura temporária, a soja em grão conta com (5.207.681 ha) de área colhida, seguido pelo milho (2.799.228 ha), cana de açúcar (614.373 ha) e a mandioca (139.217 ha), vale ressaltar que a cultura temporária o valor de maior rendimento foi a soja em grão em um total de 19.632.613 (ano). Fazendo um paralelo dos valores produzidos, as culturas temporárias aqui citadas são todas maiores que as culturas permanentes e, ainda no Estado do Paraná, a ideia sobre a plantação para exportação e a utilização dos alimentos como *commodities* prevalecem (2019).

O IPARDES (2009) informou que no estado do Paraná a agricultura familiar respondia a 43% da produção, colocando dos 371.051 estabelecimentos agropecuários existentes, destes 81,63%, ocupando 27,8% da área total. Os produtores respondiam a 43% do Valor Bruto de Produção (VBP) do estado, o Paraná mostrou percentuais de estabelecimentos de agricultura familiar próximos aos do Brasil e da região Sul.

Os municípios de Francisco Beltrão e Pato Branco na região sudoeste do estado apresentaram uma maior porcentagem de produção da agricultura familiar com 88,9%, em seguida São Mateus do Sul e União da Vitória na mesorregião Sudeste com 88%. Na análise do IPARDES (2009), destacam a região Oeste do Paraná como culturas de *commodities* (soja e milho) que, como já é sabido, miram em uma concentração fundiária.

Ainda sobre essa caracterização elaborada pelo IPARDES (2009), as regiões Oeste (Cascavel, Toledo e Foz do Iguaçu) e Sudoeste (Francisco Beltrão e Pato Branco) tomam frente em termos de ocupados pela agricultura familiar. Na região Oeste são 110 mil ocupados e na região Sudoeste são mais de 107 mil trabalhadores do campo. Em contraste ao nível de ocupação pela agricultura familiar está a região Norte Central (Londrina e Maringá) com o menor percentual. O Censo Agropecuário de 2006 expõe na TABELA 3 que a maioria da ocupação das terras agrícolas no Paraná pertence a agricultura familiar.

TABELA 3: Tipo de ocupação paranaense – 2006

Categorias	Brasil	Região Sul	Paraná
Familiar	12 810 591	2 434 734	868 774
Patronal	3 557 042	449 741	228 664

Fonte: IBGE (2006), IPARDES (2019)

Os trabalhos realizados pelo IPARDES (2004), Poubel (2005), Doretto e Laurenti (2007), Melo e Parré (2007) demonstram o processo de desenvolvimento econômico e social de famílias agricultoras no Estado do Paraná. Os trabalhos caracterizam as Mesorregiões, sendo a Sudoeste a localidade com maior produção da agricultura familiar. O estudo de Doretto e Laurenti (2007) buscou identificar municípios com maior frequência da agricultura familiar de acordo com o Censo Agropecuário de 1996.

Já no de 2006, pensando em uma trajetória evolutiva, os municípios do Sudoeste paranaense que se destacam são Francisco Beltrão e Capanema. No que diz respeito à ocupação na agricultura familiar, em 2006, representava 88,94%, enquanto em Capanema, o total de pessoas ocupadas na agropecuária era de 93,78% (SILVA; ZERBATO; ROCHA JUNIOR, 2010).

A divisão da agricultura familiar paranaense é heterogênea sendo que a Mesorregião Sudoeste é a maior do Estado. Para os autores Doretto e Laurenti (2007) os municípios Francisco Beltrão e Capanema se destacam como grandes produtores provenientes da agricultura familiar.

De acordo com o Censo Agropecuário de 2006, a agricultura familiar é a responsável pela maior geração de empregos no meio rural, o segmento familiar provou sua habilidade de manter as pessoas nas atividades rurais, pois os dados do Censo de 2006 demonstram que a agricultura patronal teve uma redução do pessoal ocupado duas vezes mais que na agricultura familiar (SILVA; ZERBATO; ROCHA JUNIOR, 2010).

Em relação a perspectiva do PNAE e o nível produtivo da Agricultura Familiar no Estado do Paraná, existe uma escassez na literatura que faça esta correlação. Deste modo, estabelecer uma conexão entre a especificidade: tipo de venda (alimentos e/ou produtos comercializados), bem como a quantidade de famílias agricultoras que participam dos mercados institucionais no Estado do Paraná e/ou suas organizações pode trazer inferências importantes para os ajustes necessários para a execução da política. Tais dados auxiliariam em um melhor entendimento acerca do desenvolvimento econômico e social dos municípios no Estado do Paraná no que diz respeito à agricultura familiar e, ainda, poderia trazer elementos para problematizar os aspectos relacionados à alimentação nas escolas. Deste modo, seria possível aportar elementos para a

gestão pública sobre o direcionamento do mercado institucional do PNAE, tomando as diretrizes da nova lei da alimentação escolar.

AS COMPRAS DA AGRICULTURA FAMILIAR DO PNAE E SUA RELAÇÃO COM OS TIPOS DE GESTÃO: DESAFIOS E EXPECTATIVAS

A partir dos Dados e Métodos explicitados na Introdução, realiza-se nessa seção uma **análise quantitativa exploratória correlacional** entre o tipo de gestão, o valor recebido pelo PNAE e o valor das compras da agricultura familiar.

É importante destacar, conforme já descrito anteriormente, que o FNDE não faz interferência na gestão pública (estadual e/ou municipal) sobre qual a modalidade operativa o PNAE deve ser executado. Nestes termos, segundo suas normas, as Entidades Executoras (EEx) se enquadram nas seguintes modalidades: Centralizada (EEx), Semi-Descentralizada e Terceirizada (FNDE, 2013). A TABELA 4 apresenta a média da Porcentagem de Compras da Agricultura Familiar para o PNAE por mesorregião e ano correlacionando à modalidade de gestão, neste caso – auto-gestão - no estado do Paraná entre 2011 e 2016.

TABELA 4: Porcentagem de Compras da Agricultura Familiar pelo o Programa Nacional de Alimentação Escolar por mesorregião, ano e modalidade auto-gestão. Paraná, 2011-2016

Mesorregião	AUTO GESTÃO	Mesorregião	AUTO GESTÃO
Centro Ocidental Paranaense	34,03%	Sudoeste Paranaense	36,32%
2011	27,36%	2011	30,52%
2012	27,03%	2012	31,76%
2013	32,26%	2013	31,23%
2014	33,87%	2014	37,42%
2015	42,90%	2015	42,99%
2016	40,78%	2016	43,99%
Centro Oriental Paranaense	18,67%	Sudeste Paranaense	34,85%
2011	16,37%	2011	26,63%
2012	12,71%	2012	30,92%
2013	19,03%	2013	27,45%
2014	21,57%	2014	35,71%
2015	19,20%	2015	44,83%

Mesorregião	AUTO GESTÃO	Mesorregião	AUTO GESTÃO
2016	23,15%	2016	43,56%
Centro-Sul Paranaense	34,68%	Oeste Paranaense	37,43%
2011	22,58%	2011	30,26%
2012	32,00%	2012	33,64%
2013	32,99%	2013	33,33%
2014	28,33%	2014	35,00%
2015	45,22%	2015	47,51%
2016	46,93%	2016	44,83%
Noroeste Paranaense	29,64%	Norte Pioneiro Paranaense	27,31%
2011	22,98%	2011	19,62%
2012	23,86%	2012	22,17%
2013	29,25%	2013	27,28%
2014	30,19%	2014	29,24%
2015	37,74%	2015	33,61%
2016	33,76%	2016	31,92%

FONTE: FNDE (2018, 2019). Adaptado pelo autor, 2019.

No que diz respeito à aquisição das compras públicas pela agricultura familiar para o PNAE, a TABELA 4 revela que as mesorregiões **Oeste Paranaense** (teve um percentual médio de 37,43%), **Sudoeste Paranaense** (com a média percentual de 36,32%) e **Sudeste Paranaense** (com 34,85% na média) conseguiram cumprir com o percentual mínimo de aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar.

De acordo com o IPARDES, a mesorregião caracterizada e reconhecida como a referência da agricultura familiar no estado é a região Sudoeste. Esta mesorregião, de fato, apresenta não apenas um potencial de produção, mas também de processamento/beneficiamento e capacidade organizativa, fatores que certamente devem ser considerados no processo de aquisição das compras públicas a exemplo do PNAE.

Tanto para o IPARDES, como Melo e Parré (2007) e Doretto e Laurenti (2007), a mesorregião do Sudoeste é a que melhor apresenta condições de superar o mínimo dos 30% obrigatórios por toda sua estrutura – em termos de produção e logística – para atender as demandas do PNAE. No entanto, esta

mesorregião permaneceu em uma média quase estática nos primeiros anos do período analisado, chegando a superar os 40% na aquisição somente em 2015 e 2016, assim como outras regiões (Centro Ocidental Paranaense e Sudeste Paranaense).

Esta constatação pode inferir dois entendimentos: primeiro - que as gestões públicas destes municípios não fazem o suficiente para promover a inclusão das organizações do segmento da agricultura familiar nos processos de chamada pública para o PNAE, corroborando com a pesquisa de Triches, Barbosa e Silvestri (2016). Estas autoras evidenciaram algumas dificuldades que podem culminar no não interesse das organizações em fornecer para o PNAE destacando principalmente o número de locais e a periodicidade de entrega, bem como os preços pagos pelos alimentos/produtos.

O segundo entendimento seria no diz respeito às organizações administrativas do segmento da agricultura familiar. Pode ser que de fato estas não possuam interesse de fornecer para o PNAE por questões burocráticas (e não estão dispostas a romper com tais barreiras) ou mesmo, de trilhar novos caminhos. Ou ainda, como estas dispõem de uma estrutura/logística de produção/ processamento/ beneficiamento, não se sentem “seguras” como cita (PLOEG, 2008) e, por isso, não buscam ocupar o espaço dos mercados institucionais.

As mesorregiões Norte Pioneiro e a Norte Central, de acordo com os dados deste trabalho, apresentados na TABELA 4, não alcançaram em médias gerais os 30% da aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar para alimentação escolar. Uma explicação para o não atingimento do mínimo exigido pela legislação do FNDE seria por essa região ter como maior meio de produção os alimentos caracterizados como *commodities*.

A mesorregião Oeste, segundo os informes do IPARDES, destaca-se pela produção de culturas de *commodities* (soja e milho) que, por sua vez, possui uma associação direta com concentração fundiária da região. Contudo, esta mesorregião se destaca pelas elevadas médias de aquisição, sendo que no ano de 2011 apresentou um percurso ascendente chegando a 47,5% no ano de 2015. Esta constatação, portanto, evidencia que neste território, diante de suas características voltadas ao agronegócio, a agricultura familiar assume uma postura de resistência e resiliência evidenciando assim processos produtivos e

organizativos deste segmento que podem culminar em transformações significativas para o desenvolvimento rural e para a melhoria da alimentação ofertada nas escolas.

Outro fator que pode explicar estas evidências diz respeito à gestão pública dos municípios que compõem a mesorregião Oeste. Pode-se inferir que as gestões municipais têm promovido significativos esforços para conduzir, da melhor forma possível, o que rege a normativa do PNAE. Neste caminho, nos anos de 2015 e 2016, os dados evidenciam que as regiões Centro, Centro-Sul, Sudoeste, Sudeste e Oeste ultrapassaram o percentual de 40% de aquisição. Esta constatação corrobora a inferência anterior, de que, ao que parece, existe alguma atenção da gestão municipal em viabilizar processos inclusivos e que estimulam a participação das organizações da agricultura familiar a se inserir na condição de fornecedoras do PNAE.

Na sequência, apresenta-se a TABELA 6, que traz outros dados para reflexão, sobretudo, considerando diferentes modalidades de gestão.

Para efeito de análise neste trabalho, optou-se por atribuir – dentro da modalidade terceirizada – a nomenclatura “Terceirizada Total” e “Terceirizada Parcial”. Ao avaliarmos os municípios do Estado do Paraná, especialmente da mesorregião Metropolitana de Curitiba (Fazenda Rio Grande e Pinhais) e Norte Central Paranaense (Londrina), foram constatadas características de operação com a modalidade gestão centralizada ou auto-gestão. Apresentavam práticas de terceirização de serviços para o PNAE, como por exemplo, a contratação de funcionários, sem o devido procedimento padrão para o serviço público (concurso), destinados para a alimentação escolar.

Vale destacar que, ao se constatar estas práticas, ainda que não se configure uma adesão definitiva ao processo de terceirização, as gestões destes municípios destas mesorregiões (Metropolitana de Curitiba e Norte Central) sinalizam uma possibilidade real de optar pela terceirização com o argumento de “redução de custo”. Com o intuito de avaliar se estas práticas da terceirização, não relacionadas diretamente à aquisição de alimentos, interferem nas ações de compras públicas da agricultura familiar para o PNAE, foi criada uma variável denominada “Terceirização Parcial”. Estas duas mesorregiões serão apresentadas na TABELA 6.

No entanto, é importante destacar que este desmembramento (em “parcial” e “total”) não significa afirmar que todos os municípios destas mesorregiões possuem gestão terceirizada. Mas sim, que alguns municípios executam práticas desta modalidade, que não relacionadas às compras públicas. Considerando que o FNDE não interfere na escolha da gestão municipal sobre qual a modalidade que proporciona melhor condições de operar o PNAE de forma justa, ética, equânime e, ainda que preze pela oferta de alimentos e/ou refeições de qualidade, estas práticas – ao que parece – seguirão.

TABELA 5: Média da Porcentagem de Compras da Agricultura Familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar por mesorregião, ano e modalidades terceirizada (total e parcial). Paraná, 2011-2016

	AUTO GESTÃO	TERCEIRIZADA PARCIAL	TERCEIRIZADA TOTAL	MÉDIA
Metropolitana de Curitiba	28,14%	41,81%	21,68%	28,18%
2011	16,56%	43,87%	7,47%	17,07%
2012	21,30%	34,48%	23,07%	22,23%
2013	23,57%	33,83%	11,93%	22,87%
2014	34,16%	39,00%	33,37%	34,34%
2015	34,66%	58,87%	20,29%	34,42%
2016	38,32%	40,81%	33,97%	37,98%
Norte Central Paranaense	27,32%	16,20%		27,18%
2011	18,09%	0,00%		17,86%
2012	22,97%	7,34%		22,77%
2013	21,45%	8,98%		21,30%
2014	27,40%	12,50%		27,21%
2015	35,28%	32,78%		35,25%
2016	38,92%	35,58%		38,88%

FONTE: Elaborada pelo autor, 2019.

A TABELA 6 mostra que mesorregião Metropolitana de Curitiba teve um índice no mesmo período (de 2011 a 2016) de 28,18%. Vale ressaltar que esse índice é uma média geral em relação a todos os municípios dessas mesorregiões, sendo que a métrica de referência de 30% explícita na política pública se aplica aos municípios. Os dados da TABELA 6 evidenciam várias

situações possíveis – em termos da modalidade operativa - que fomentam e/ou limitam a aquisição da agricultura familiar para o PNAE.

É necessário mencionar o fato que a modalidade “Terceirizada Total”, se analisada de forma isolada, apenas cumpre a obrigatoriedade da lei em dois anos não sequenciais (2014 e 2016). Os municípios da mesorregião Metropolitana de Curitiba (Curitiba, Colombo, São José dos Pinhais e Paranaguá) são os que se enquadram nesta modalidade.

Ao tratar desta modalidade em específico, convém referenciar Pollitt e Bouckaert (2000) e Costa (2017) que reiteram em suas análises que não necessariamente os contratos de terceirização são sinônimos de “baixo-custo” e “alta qualidade”. Na maioria das situações, os argumentos que sustentam a adesão à terceirização da alimentação escolar é “reduzir custo e melhorar a qualidade da alimentação ofertada”. Segundo informações obtidas mediante o contato telefônico, em São José dos Pinhais, o contrato com a empresa terceirizada é o segundo mais oneroso para a gestão, perdendo apenas para o contrato com a empresa que presta serviço para a coleta de resíduos (lixo). Nestes termos, o processo geral de terceirização no município, não houve redução de custos.

Os dados expostos na TABELA 6 mostram que em 2011 (dois anos após a promulgação da Lei 11.947), a mesorregião Metropolitana de Curitiba atingiu menos de 8% da aquisição mínima obrigatória. A média de aquisição ficou em torno de 22% (mínimo 7,47% e máximo 33,97%). Esta modalidade, portanto, mediante seus números (“ditos duros”), pode nos fazer inferir que as empresas contratadas para executar o PNAE nos municípios, em alguma medida, são consideradas “barreiras” que podem criar uma série de obstáculos, como a compra de produtos de grandes mercados ou mesmo limitar o acesso por parte das organizações da agricultura familiar a se inserir no circuito de abastecimento das suas unidades, fazendo com que estas prezem por mecanismos “mais fáceis e ágeis” (tais como as figuras dos permissionários e/ou atravessadores) para adquirir os produtos/alimentos que serão destinadas à produção das refeições.

Ao trazer esta reflexão, convém mencionar Elinder e Jordahl (2013) que fazem referência à gestão terceirizada como sendo uma modalidade que desperta o interesse da gestão pública. Porém, em geral, esta decisão não considera fatores como o desenvolvimento social, saúde no trabalho,

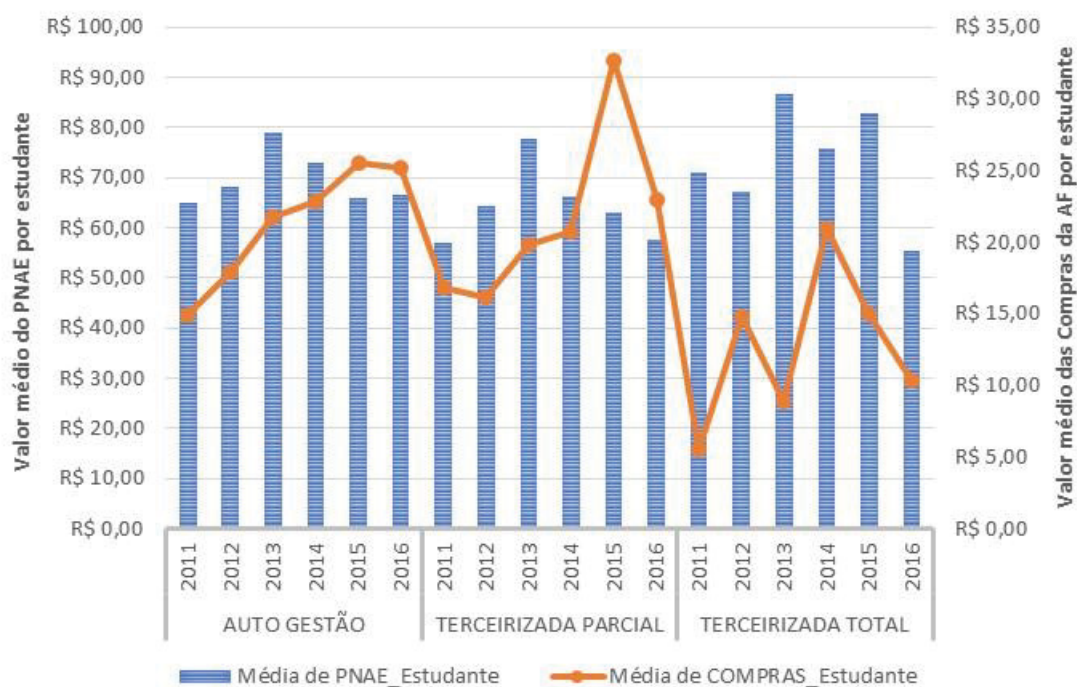
desenvolvimento econômico regional e local. Mesmo estes autores não mencionando especificamente o PNAE, é possível dialogar com esta colocação à medida que vários estudos aludem a importância de considerar a nova Lei da Alimentação Escolar como sendo propulsora para gerar efeitos positivos em diferentes dimensões: econômica (e aqui se relaciona a aquisição da agricultura local/regional), social e cultural e, por conseguinte, alimentar.

COMO SE GASTA NAS ESCOLAS PARANAENSES? UMA RELAÇÃO COM A MODALIDADE DE GESTÃO

Ao explorar a problemática das compras públicas para o PNAE frente ao setor da agricultura familiar em relação aos tipos de gestões, a FIGURA 2 evidencia a média do valor PNAE por estudante (barras azuis), que seria o valor repassado pelo FNDE em relação ao número de estudante (*proxy*), e à média de compras dos produtos da agricultura familiar por estudante (linha laranja), no estado do Paraná entre 2011 e 2016 por tipo de gestão. Sendo esses valores do gráfico, o repasse do FNDE diante do que foi gasto com as compras públicas da agricultura familiar, ambos para a *proxy* estudante.

A partir dos dados, mostra-se que, em média, para o tipo de gestão “Terceirizada Total”, o valor monetário das compras por estudante é menor. Por sua vez, esse tipo de gestão apresenta um valor médio maior repassado pelo FNDE. Ao discutir se a autogestão tem diferença entre os municípios que teriam processos de terceirizações indiretos ao serviço de alimentação escolar (Terceirização Parcial), notamos que não há diferença significativa, exceto para o tipo terceirizada parcial no ano de 2015, em que os municípios de Pinhais, Fazenda Rio Grande e Londrina tiveram um percentual de compras da agricultura familiar pela *proxy* maior que os outros anos.

FIGURA 2: Valor médio do PNAE por estudante e o Valor das Compras da Agricultura Familiar por estudante por tipo de gestão e ano (em preços de 2010 e considerando os número de estudantes de 2017). Paraná.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

Vale ressaltar que alguns municípios do estado do Paraná tinham um recurso remanescente do FNDE e, portanto, teve um acumulado que gerou um valor discrepante da compra da agricultura familiar, o que significa que, nos dados analisados, alguns valores podem ser acima de (100%) do gasto com as compras públicas, como por exemplo o município de São Pedro do Paraná. Tal informação foi obtida pelo autor em contato com a prefeitura do município

Ao fazer referência à literatura que traz análises sobre o tema e ao confrontar os resultados da FIGURA 2 com outros achados, o trabalho de Stolarski (2005) relata algumas dificuldades na modalidade terceirizada. A autora menciona que ao analisar dados referentes ao município de Curitiba com outros do estado do Paraná, existe uma discrepância em relação aos valores, segundo ela "... o custo com a terceirização da alimentação escolar é incompatível ao valor repassado pelo FNDE além das empresas fornecedoras do serviço não terem uma estrutura compatível ao público atendido".

Ainda tratando-se da FIGURA 2, revelam uma baixa média de compra por estudantes, dos alimentos oriundos da agricultura familiar no Estado do Paraná, especialmente na modalidade "Terceirizada Total". Como é possível então

afirmar que esta modalidade oferta preparações com “qualidade” com a baixa aquisição desses produtos se os alimentos/ ingredientes que compõem suas receitas não aportam uma dimensão ampliada de qualidade?

Para tanto, convém trazer as reflexões de Peixinho (2013) quando faz referência ao PNAE como sendo uma estratégia de caráter universal. Para a autora, o PNAE promove e impulsiona ações e estratégias inclusivas com vistas ao desenvolvimento, especialmente para o segmento da agricultura familiar mediante a aquisição direta de seus produtos/alimentos e isso reverbera na saúde das pessoas e do ambiente.

O estudo de Ferigollo et al. (2017) relata que há uma diversificação nos produtos/alimentos fornecidos pela agricultura familiar para a alimentação escolar e afirma que, se levarmos em conta os aspectos nutricionais, estes potencializam o acesso a uma alimentação de melhor qualidade já que são priorizados a aquisição de alimentos *in natura* ou menor investimento da aquisição de alimentos/produtos da agricultura familiar. Neste sentido, cabe refletir sobre o quanto é adquirido dos alimentos oriundos da agricultura familiar para a alimentação escolar no estado do Paraná?

Outras pesquisas trazem de forma detalhada a composição dos itens solicitados nas Chamadas Públicas conforme evidenciaram Trichez, Barbosa e Silvestri (2016). As autoras mencionam que os panificados como pão caseiro, de leite, integral, bolo caseiro, biscoito de vento, rosca doce, bolacha caseira, cuca caseira, macarrão caseiro e capeletti (agnolone) são itens bastante presentes. Além de itens como frutas, hortaliças, leguminosas, cereais, tubérculos e derivados lácteos. Não foi objeto de análise deste trabalho a composição das Chamadas Públicas para ser possível uma associação com outros estudos, mas o que se pretendeu demonstrar foi a correlação entre o valor repassado ao FNDE com uma possível ação de investimento das compras da agricultura familiar.

O estudo de Nascimento et al. (2018) faz uma relação do número de famílias agricultoras no Estado do Paraná de acordo com as mesorregiões baseadas no censo do IBGE (2006) conforme consta na TABELA 6. Inferindo dessa forma, uma possível capacidade produtiva por mesorregião.

TABELA 6 Estabelecimentos da agricultura familiar por mesorregião e área correspondente.

Agricultura Familiar		
Mesorregiões	Estabelecimentos	Área (ha)
Centro Ocidental Paranaense	16.770	274.779
Centro Oriental Paranaense	14.625	187.392
Centro Sul Paranaense	33.588	513.993
Metropolitana de Curitiba	25.889	247.889
Noroeste Paranaense	29.323	454.243
Norte Central Paranaense	41.407	553.673
Norte Pioneiro Paranaense	23.356	308.934
Oeste Paranaense	43.752	646.986
Sudeste paranaense	34.665	495.359
Sudoeste Paranaense	39.532	566.635
Estado do Paraná	302.907	4.249.882

Fonte: Nascimento et al., (2018) com base em IBGE (2006). Adaptado pelo autor, 2019

Os dados da TABELA 07 servem para ilustrar o quanto o acesso à terra pode ser considerado um fator capaz de impulsionar determinados movimentos em prol do diálogo da agricultura familiar com a alimentação escolar. Isto é, se tomarmos por base os dados da Mesorregião Metropolitana de Curitiba, revelam que a área destinada à produção familiar, em geral, são pequenas propriedades (pequenos lotes, sítios e chácaras), inferindo que o acesso à terra pode ser um fator que dificulta uma maior produtividade dos municípios que compõem esta mesorregião. Ainda assim, é sabido que os municípios da região metropolitana são responsáveis pelo abastecimento da capital do estado sendo, portanto, denominado de “cinturão verde”. De acordo com Nascimento et al., (2018) a mesorregião Metropolitana de Curitiba se encontra como o segundo menor nível de ocupação em hectares por familiares agricultoras, apesar de ter um maior número de estabelecimentos por área.

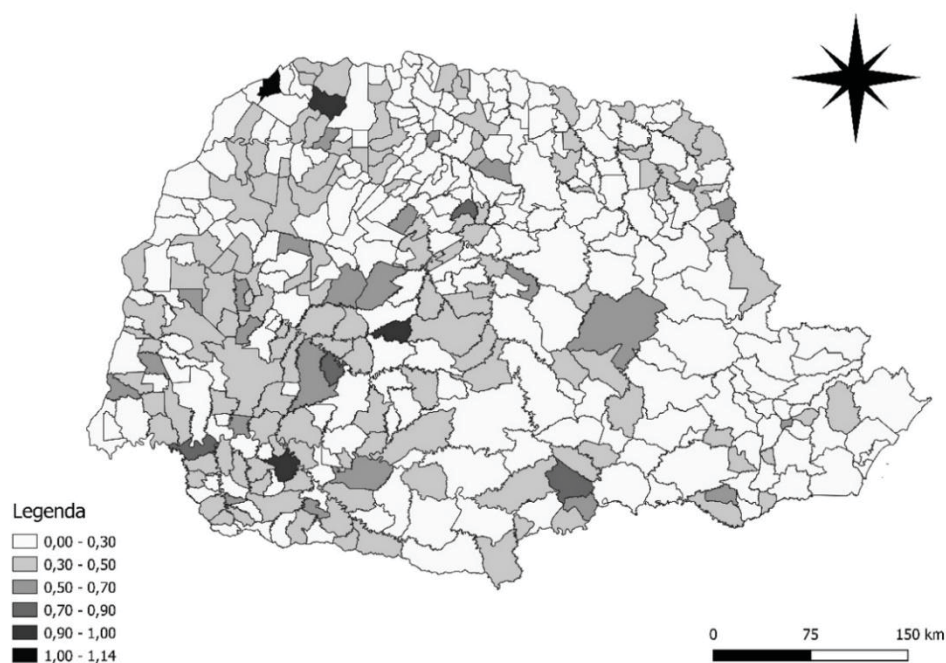
Em se tratando da operacionalização do PNAE as autoras Trichez, Barbosa e Silvestri (2016), em uma pesquisa amostral (um município por mesorregião) demonstraram que muitas EEx lançam os editais de compras (as chamadas públicas), porém, na íntegra, estas não são executadas. As autoras deduzem que, possivelmente, existe, entre as organizações da agricultura familiar, “... *sentimento de insegurança, descrença e desconfiança nesses*

processos”. Esta constatação também pode explicar o não cumprimento das gestões municipais no que preconiza o PNAE.

Outros destaques do estudo são as mesorregiões Norte Central e Oeste Paranaense que, segundo o IPARDES (2004), o IBGE (2009) e também corroborando as análises de Nascimento et. al (2018) possuem o maior número de estabelecimentos associado às grandes ocupações de terras em hectare. Ambas mesorregiões são produtoras de *commodities* (milho, soja, café, cana-de-açúcar) voltadas à exportação. Ainda assim, conforme evidenciado anteriormente, a mesorregião Oeste se destaca pelo bom desempenho das compras agricultura familiar em municípios desta região.

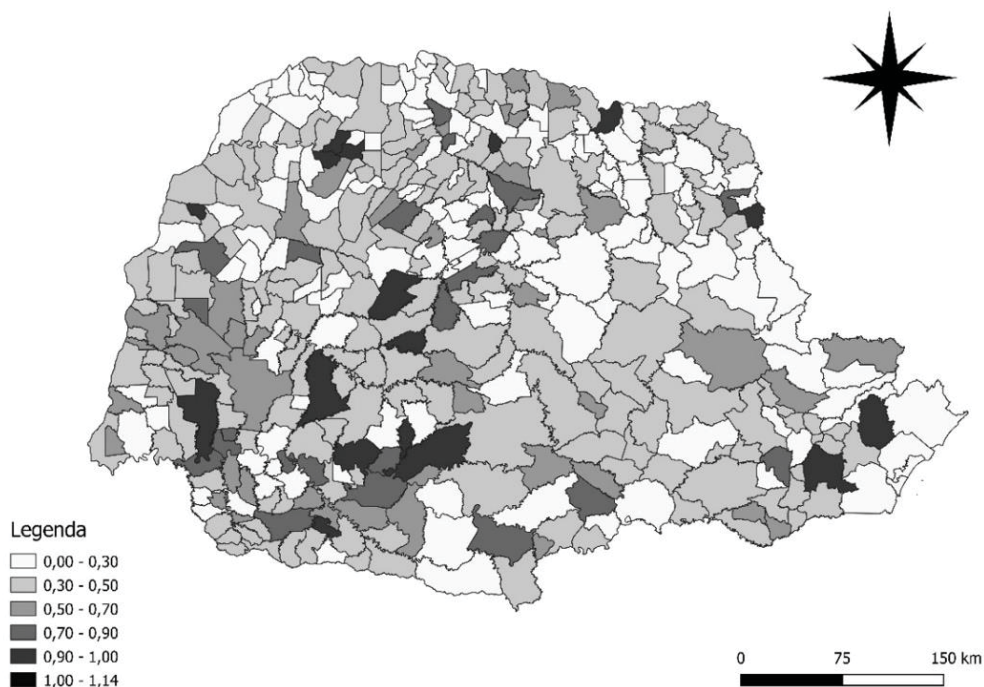
Apenas para ilustrar e assim conceber um melhor entendimento sobre as compras públicas da agricultura familiar para o PNAE em todo o Estado do Paraná, a Figura 3 e a Figura 4 demonstram essa colocação a nível da porcentagem das compras públicas no ano de 2011 comparado ao ano de 2016.

Figura 3: Mapa das porcentagens das compras públicas da agricultura familiar no Estado do Paraná em 2011.



FONTE: O autor, 2019. Elaborado pelo Software QGis baseando na base cartográfica do IBGE.

Figura 4: Mapa das porcentagens das compras públicas da agricultura familiar no Estado do Paraná em 2016.



FONTE: O autor, 2019. Elaborado pelo Software QGis baseando na base cartográfica do IBGE.

Quando se faz uma análise de ambas figuras, nota-se uma evolução do ano de 2011 para o ano de 2016 em questão a porcentagem de compras. Esta constatação evidencia um esforço positivo de ambos os lados: da gestão municipal com o intuito de cumprir com o que preconiza a lei e também das organizações da agricultura familiar que passam a se inserir no circuito dos mercados institucionais.

Muitos municípios, todavia, ainda tiveram essa média abaixo do que é requerido pela legislação (11.947/2009). Em destaque para Curitiba que em ambas as figuras se observa a não adequação. Salienta-se que este é um dos municípios do Estado com o maior valor repassado pelo FNDE, e o modelo de gestão da alimentação escolar do tipo Terceirizada Total. Esta evidência explicita os desafios postos para os chamados “grandes centros consumidores”, são as

grandes cidades que detém o maior contingente populacional e, por conseguinte, um maior número de escolas/estudantes que o PNAE precisa atender.

Muitos municípios conseguem fazer a aquisição de 30% ou mais do segmento da agricultura familiar para a alimentação escolar. De fato, são várias pesquisas que tem como método o estudo de caso e evidenciam casos de sucesso. O Brasil é um dos pioneiros do mundo em relação à política de alimentação escolar e partilha de um desenvolvimento positivo buscando uma melhor transformação da política no que tange ao desenvolvimento rural, à sustentabilidade alinhando na outra ponta do sistema consumidores e consumidoras, uma melhor qualidade alimentar conforme sugerem Triches e Baccarin (2016).

Desse modo, citam-se os municípios e as mesorregiões respectivamente que cumpriram com a obrigatoriedade mínima de 30% das compras públicas da agricultura familiar no estado do Paraná: Cruzeiro do Oeste da mesorregião Noroeste, Altamira da mesorregião Centro Ocidental, Cândói Centro Sul, Agudos do Sul da Metropolitana de Curitiba, Tapira do Noroeste do Paraná, Arapongas na Norte Central, Guapirama na Norte Pioneiro, Assis Chateaubriand no Oeste, Ivaí no Sudeste e Bom Sucesso do Sul na mesorregião Sudoeste.

A autora Machado et al., (2017) fez uma pesquisa por meio de questionários eletrônicos em todo território nacional no ano de 2011 sobre as compras públicas da agricultura familiar para o PNAE. No estudo é destacada a região Sul do Brasil como uma das maiores consumidoras da produção agrícola familiar para o PNAE. Porém, o Paraná foi o estado com a menor frequência dessas compras (57,6%).

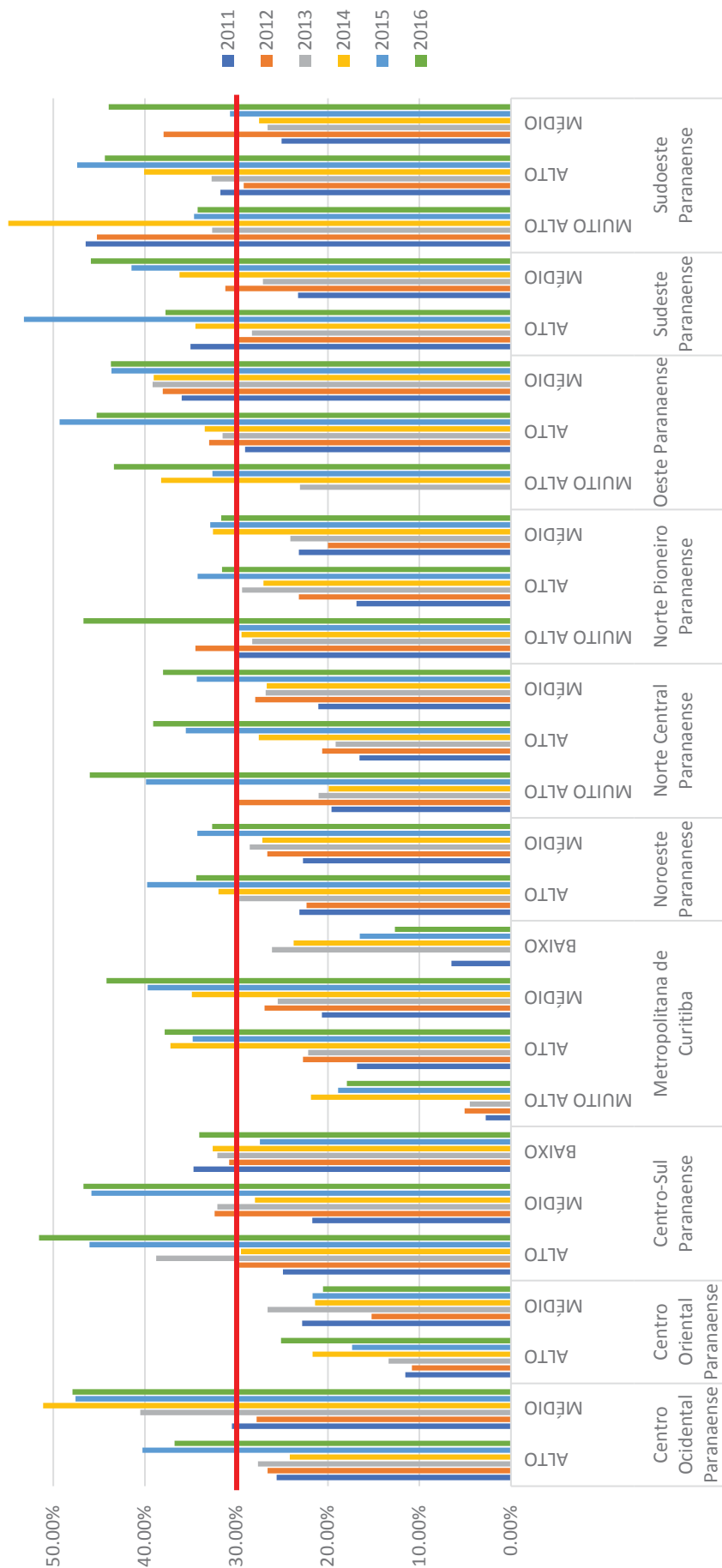
A autora também analisa a gestão terceirizada em municípios da região Sudeste do país e aponta que estes, quando comparados a outros que executam o PNAE sob outros tipos de gestão, compram do segmento da agricultura familiar em menor proporção. Corroborando os achados deste estudo, a autora também faz referência às regiões que são voltadas para o agronegócio, como sendo aquelas com mais dificuldades para atender essa demanda. Porém, para o ano de referência (2011) os dados apresentados ao FNDE, nas prestações de contas, dos 399 municípios do Estado do Paraná, apenas 179 atingiram o percentual mínimo de 30% requeridas pela legislação do PNAE, correspondendo ao total de 44,86%, diferindo do resultado de Machado et al., (2017).

Um exercício que também foi atribuído aos entendimentos deste estudo foi correlacionar o cumprimento da lei (mínimo de 30% adquirido da agricultura familiar) ao Desenvolvimento Humano do Município/IDH-M. A escolha de utilizar o IDH-M, se deu por ser um método de estimar o desenvolvimento de uma determinada região, sob a ótica de fatores como longevidade, educação e renda.

Utilizando como variável o IDH-M, apresentado na Figura 5, que pode ser classificado em muito alto, alto, médio e baixo, a relação de análise foi elaborada de acordo com as mesorregiões do Estado do Paraná. A finalidade dessa inferência é a compreensão entre o desenvolvimento econômico do município com as compras públicas da agricultura familiar.

Ao fazer esta correlação convém fazer referência aos vários estudos realizados por Toyoyoshi (2013), Baccarin et al (2017), Saraiva et al (2013) e Siqueira et. al (2014) que evidenciam uma relação direta do êxito desta prática (da aquisição da agricultura familiar) com a Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN) da população dos seus respectivos estudos, associando a outras dimensões tais como a redução da pobreza rural e à promoção do desenvolvimento econômico e social.

Figura 5: Percentual das compras públicas da agricultura familiar por IDH-M nos anos de 2011 a 2016



FONTE: Elaborado pelo autor, 2019.

Na Figura 5 constata-se que não tem uma relação direta ao IDH-M em nível das porcentagens das aquisições de alimentos oriundos da agricultura familiar nas mesorregiões no Estado do Paraná. Assim, a utilização do IDH-M com a finalidade relacionar o índice de desenvolvimento do município no que tange longevidade, educação e renda como sendo muito baixo, baixo, médio, alto e muito alto, não afeta positiva ou negativamente as compras públicas da agricultura familiar para o PNAE. De todo modo, foi um exercício válido, já que ampliou as dimensões analíticas para uma ação específica, mesmo sabendo de que esta (ou outra determinanda ação) sofra influência das mais distintas variáveis.

Na mesorregião Centro Ocidental nos anos de 2011 a 2014 os municípios com o alto IDH-M não atingiram o percentual mínimo de 30% das compras públicas pela agricultura familiar. Contrapondo essa colocação na mesorregião Metropolitana de Curitiba nos anos de 2011 a 2013 os municípios com o IDH-M em médias gerais conseguiram a aquisição mínima dos 30% diferente dos municípios com IDH-M muito alto e baixo dessa mesma região de 2011 a 2016.

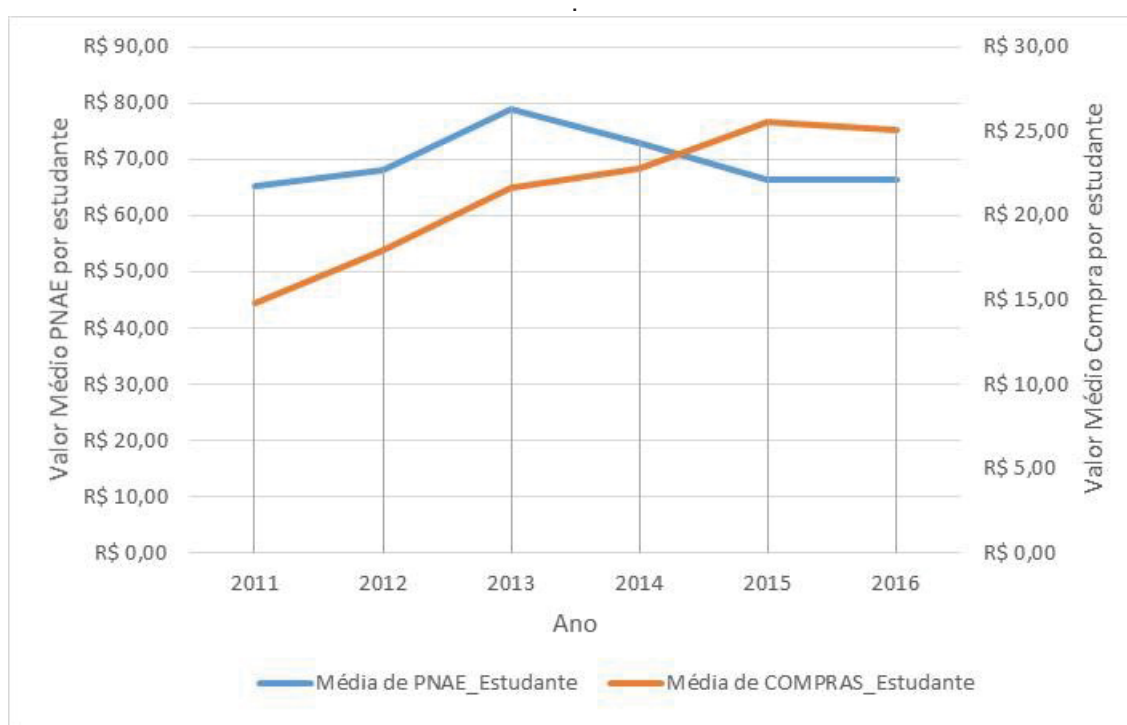
Para Dalberto et al (2015) não existe uma definição de desenvolvimento econômico, é habitual defini-lo como um mecanismo de crescimento econômico, considerando o aumento de renda *per capita*. Sua significação sempre esteve associada a falhas metodológicas e de apuração, além do questionamento de qual índice seria o melhor para sua avaliação. Nestes termos, o IDH-M talvez não possibilite uma análise de correlação entre o percentual mínimo de compra (30%) especialmente por se tratar de realidade tão heterogênea. Nestes termos, avaliar o desenvolvimento econômico somente considerando os determinantes do IDH-M de forma isolada, seria uma avaliação incompleta.

É bem verdade que é necessário um conjunto de ações complementares ao bem-estar social, juntamente a uma boa infraestrutura e uma solidez institucional. Além disso, deve-se considerar os aspectos institucionais de uma democracia como a transparência e prestação de contas públicas, cumprimento da legislação, participação social, garantia de liberdade civil e econômica, essas ações são de grande relevância para evidenciar o desenvolvimento humano (BOHN; ERVILHA; DALBERTO, 2015). Essas ações alinhadas à transparência pública, bem como ao cumprimento das normas, neste caso o PNAE, beneficiam a sociedade em geral – quem produz e quem consome – e ainda auxiliam nas tomadas de decisões em se tratando do acompanhamento, monitoramento e controle social das políticas públicas. Certamente, estes também poderiam ser considerados como indicadores do desenvolvimento econômico.

Partindo desse entendimento, as normativas que regem a execução do PNAE vêm sendo, ao longo dos anos, alteradas com intuito de melhorar a qualidade da alimentação ofertada aos escolares. Mas também estas alterações dizem respeito às transformações em outras dimensões, tal como o desenvolvimento rural mediante a inclusão nos circuitos de comercialização das organizações do segmento da agricultura familiar, associando esta dinamicidade econômica a uma melhor diversidade de produção e consumo de alimentos, que reverbera no acesso a alimentos mais saudáveis (frescos, culturalmente referenciados, que respeitam o tempo da natureza – sazonalidade – entre outros aspectos). Nesse sentido, Soares et al. (2018) afirmam que as compras da agricultura familiar foram associadas a uma maior contribuição de alimentos saudáveis. De acordo com o exposto, podemos deduzir que se o acesso a uma alimentação saudável auxilia no equilíbrio da saúde, e se esse tipo de alimentação está presente na escola, o público escolar pode vir a ter um salto significativo em termos de qualidade no seu rendimento escolar.

No que tange a alocação de recursos para a alimentação escolar em relação às compras públicas, a Figura 6 expõe essa associação nos anos de 2011 a 2016 com a base na *proxy* “estudantes “ para o ano de 2017.

Figura 6: *Proxy* estudantes de 2017 para o valor médio da compra da Agricultura Familiar por estudante e do Valor Concedido do PNAE por estudante (em preços de 2010) Paraná.



FONTE: FNDE, 2018 e 2019. Elaborado pelo autor, 2019.

A Figura 6 faz uma correlação sobre o quanto foi repassado por estudante em média e o quanto disso foi gasto com produtos/alimentos da agricultura familiar por estudante. Nota-se que nos anos de 2011 a 2014 o valor em média do repasse foi maior que o valor médio das aquisições das compras por estudante, também se nota uma transição no ano de 2014 para 2015 com um aumento do valor por estudante das compras públicas da agricultura familiar, além de uma diminuição do valor total repassado pelo FNDE.

Esta constatação – do baixo percentual de investimento voltado para aquisição dos alimentos da agricultura familiar – corrobora com a tese de Soares et. al (2018) quando das análises acerca dos recursos do PNAE. Deste modo, analisamos que esta redução pode prejudicar a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional, bem como a melhoria da qualidade alimentar dos escolares.

É necessário reconhecer que o valor *per capita* do PNAE está defasado. A não atualização destes valores implica no comprometimento da política, sobretudo no que diz respeito à compra de alimentos/produtos do segmento da agricultura familiar. Desse mesmo modo, o baixo valor pago pelo PNAE em proporção do que é repassado ao que é gasto por estudante em aquisição de alimentos da agricultura familiar pode implicar em comprometimento no estímulo às práticas alimentares saudáveis, já que o acesso aos alimentos *in natura* – provenientes da produção local/regional – seria limitado.

Belik e Chaim (2009), Schneider e Triches (2010) e Triches, Froelich e Schneider (2011), em diferentes realidades, apontaram em seus estudos as distintas dimensões que abarcam a nova lei da alimentação escolar (potencializa e dinamiza a economia, diversifica a produção de alimentos, e por conseguinte alimentação no âmbito escolar, melhora a qualidade das refeições, oportuniza novas relações sociais entre a gestão pública com as organizações da agricultura familiar, bem como pais/mãe, professores e professoras e comunidade escolar). Em que pese a repetição destes argumentos, os autores e autoras demonstram, que ao conduzir as compras do PNAE de forma a priorizar a produção local/regional, é inevitável a criação de sistemas diversificados e sustentáveis que aliam a produção e o consumo de alimentos sob outras bases, sendo os circuitos curtos de comercialização (acesso e consumo imediatos) o fator que dispara processos de aproximação entre quem produz com quem consome.

Considerações Finais

A partir dos dados e análises expostas nesta pesquisa, mediante as consultas das fontes secundárias, bem como as consultas a algumas fontes primárias (via contato telefônico) buscou-se estabelecer a relação das compras públicas da agricultura familiar aos tipos de gestão que operam o PNAE nas mesorregiões do estado do Paraná.

Tomou-se como base referencial o que preconiza a legislação (Lei 11.947/2009) que, por sua vez, estabelece a obrigatoriedade de que o mínimo de 30% dos recursos destinados às EEx seja direcionado à compra de alimentos/produtos produzidos local/regionalmente.

Os dados apresentados corroboram com diferentes estudos, de distintas áreas do conhecimento, que versam sobre o PNAE. Um dado importante, diz respeito à modalidade da gestão terceirizada, que no período categorizado – de 2011 a 2016 - não atendem ao que preconiza a normativa do PNAE (o mínimo de 30% do recurso ser adquirido do segmento da agricultura familiar local e/ou regional). Os procedimentos, em geral aplicados, dizem respeito à necessidade de a gestão municipal apresentar um documento justificando o por quê do não cumprimento. No entanto, as impressões adquiridas ao longo deste trabalho são de que, em se tratando de política e administração pública (gestão), os processos são complexos e demandam uma série de encaminhamentos práticos, técnicos e, sobretudo, éticos.

Nestes termos, considerar o papel do controle social – no caso em específico do PNAE, o Conselho de Alimentação Escolar – é fundamental, não apenas para cumprir com a obrigatoriedade de existir esta instância, mas para que a política possa ser acompanhada e, assim, prover a sociedade de uma melhor execução com eficácia, eficiência e transparência.

Considerando as modalidades de gestão analisadas, ambas (terceirizada e auto-gestão) se mostram frágeis no quesito da aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar. Porém nota-se uma maior dificuldade para essa aquisição para a modalidade de gestão do tipo terceirizada. Os dados evidenciaram que esta modalidade teve uma menor proporção de compras públicas da agricultura familiar no intervalo de tempo analisado em comparação à gestão centralizada no Estado do Paraná. Das explicações possíveis, está o campo da logística (transporte, armazenamento, distribuição e entrega) e também da política (participação coletiva das chamadas públicas, ouvir as organizações do segmento da agricultura familiar) que, em geral, as empresas que operam a modalidade terceirizada não se dispõem a conduzir.

Foi constatado nesta pesquisa que não há um padrão nas compras públicas por ano, ou seja, não se teve uma linha de acréscimo ou decréscimo (linear), demonstrando assim que os valores não seguiram um contínuo na nossa análise temporal. Pode-se citar como exemplo os municípios que em um ano cumpriam com a legislação, já no ano seguinte, havia um retrocesso.

De fato, há de reconhecer que um movimento positivo de ambos os lados – gestão pública e organizações do segmento da agricultura familiar – em fazer as recomendações da legislação do PNAE darem certo. Constatou este trabalho, um aumento significativo das compras públicas do ano de 2011 para 2016. Todavia, ainda em 2016, 122 municípios do Estado ficaram abaixo do mínimo obrigatório. Dessa forma, os municípios abaixo do recomendado não cumprem o preconizado pela legislação do PNAE, e esse não cumprimento, implica no fato desta política pública não estar atingindo um dos seus objetivos, talvez um dos princípios mais inovadores desta “nova lei”, que é o desenvolvimento do meio rural por meio da aquisição dos alimentos oriundos da agricultura familiar.

Em que pese as informações acerca da modalidade de gestão, ter apontado a “Terceirizada Total” como sendo aquela que mais tem dificuldades de atender ao que preconiza a lei, é necessário avaliar todos os processos implicados na execução do PNAE. Do mesmo modo, para evitar generalizações, é necessário também registrar que alguns municípios do estado do Paraná, mesmo operando na modalidade centralizada, de acordo com os dados, também não atenderam as normativas, dessa forma sugerem-se novos estudos que busquem compreender os fatores que facilitam e/ou interferem na execução do PNAE nas diferentes modalidades de gestão.

O que é preciso considerar sobre o PNAE é como tornar sua operacionalização mais efetiva para que a política seja bem desenvolvida e cumpra com as premissas de melhoria econômica, social e alimentar. Neste sentido, o PNAE acaba sendo uma estratégia pedagógica seja para a gestão pública, seja para as organizações da agricultura familiar. No entanto, exercitar no cotidiano a prática dialógica do fazer melhor, para fazer bem é o maior desafio.

Por fim, vale mencionar que o nosso estudo é um breve entendimento sobre as dinâmicas das compras públicas da agricultura familiar ao PNAE nominado aqui como mercado institucional. Sugere-se que novos estudos sejam realizados para que sejam identificados fatores que interferem na aquisição de alimentos da agricultura familiar e assim garantir a efetividade da política.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. **Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**. Convênio FIPE/IPEA 07/97. Brasília – DF, abril. 1999.
- ALMOND, G. A. **Harold Dwight Lasswell (1902-1978): a biographical memoir**. Londres: National Academy Press, 1987.
- ALONSO, J. M.; CLIFTON, J.; DÍAZ-FUENTES, D. **Did new public management matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size**. *Public Management Review*, v.17, n.5. p.643-660, 2013.
- ANTUCHEVICIENE, J.; LASHGARI, S.; DELAVARI, A.; KHEIRKHAH, O. The Impact of Outsourcing in Terms of Access and Quality of Health Services from Participants Attitude. **Engineering Economics**, v. 24, n.4. p. 356-363, 2013.
- BACCARIN, J. G.; TRICHES, R. M.; TEO, C. R. P. A.; SILVA, D. B. P. Indicadores de avaliação das compras da agricultura familiar para alimentação escolar no Paraná, Santa Catarina e São Paulo. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. v. 55, n. 1. Brasília – DF, jan – mar. 2017.
- BAIARDI, A.; ALENCAR, C. M. M. de. Agricultura familiar, seu interesse acadêmico, sua lógica constitutiva e sua resiliência no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. v. 52, n. 1. p. 45-62, 2014.
- BECKER, C.; ANJOS, F. S. dos. Segurança alimentar e desenvolvimento rural: limites e possibilidades do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar, em municípios do Sul Gaúcho. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, n. 17, v. 1, p. 61- 72, 2010.
- BELIK, W.; CHAIM, N.A. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento. **Revista de Nutrição**, v. 22, n. 5, p.595-607, 2009.
- BELIK, W.; SOUZA, L.R. Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na América Latina. *Planejamento e políticas públicas*, n.33, p.103-122, 2009.
- BEZERRA, G. J.; SCHLINDWEIN, M. M. Agricultura familiar como geração de renda e desenvolvimento local: uma análise para Dourados, MS, Brasil. **Interações**, Campo Grande – MS, v. 18, n. 1, p. 3-15. 2017.
- BEZERRA, I. “Nesta Terra em se plantando tudo dá? Política de Segurança Alimentar e Nutricional no meio rural paranaense, o caso do PAA. Doutorado em Ciências Sociais Universidade Federal do Rio Grande do Norte. 2007 - 2010
- BEZERRA, I.; SCHNEIDER, S. Produção e Consumo de alimentos: o papel das políticas públicas na relação entre o plantar e comer. **Revista Faz Ciência**. Vol. 15, nº 20. p.35-61, 2012.
- BOHN, L.; ERVILHA, G. T.; DALBERTO, C. R. **IDH-M e eficiência: O desenvolvimento Municipal sob um novo prisma**. 43º Encontro Nacional de Economia (ANPEC), p. 1-18. 2015.
- BONANNO, A. **The Locus of Polity Action in a Global Setting**. In: BONANNO, A et al. (Org.), *From Columbus to ConAgra: the Globalization of Agriculture and Food*. Kansas: University Press, 1994.

BOREK, T. C.; FRATTARELLI, A.; HART, O. Tax Shelters or Efficient Tax Planning? A Theory of the Firm Perspective on the Economic Substance Doctrine: **Journal of Law and Economics**, v. 57, n. 4, p. 975-1000, 2014.

BRASIL. Artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil: CAPÍTULO II – Dos Direitos Sociais. In: Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília. p. 18-20. 2016.

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 junho de 2009. Seção 1, p.1.

BRASIL. **Lei nº 12.796 de 04 de abril de 2013**. Altera a Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 04 de abril. 2013. Seção 1, p.1.

BURLANDY, L.; CARVALHOSA, C. S. Conexões entre agricultura familiar e o Programa Nacional de Alimentação Escolar no Brasil: reflexões sobre o artigo de Schwartzman et al. **Cadernos de Saúde Pública**. v. 33, n.12. p. 1-3. 2017.

CARVALHO, D. G. Licitações sustentáveis, alimentação escolar e desenvolvimento regional: uma discussão sobre o poder de compra governamental a favor da sustentabilidade. **Planejamento e políticas públicas (PPP)**, Brasília, n. 32, p.116-148, 2009.

CORALINA, C. 1985. **Vintém de Cobre: meias confissões de Aninha**. Goiânia: Ed.1 da Universidade Federal de Goiás.

COSTA, M. S. Terceirização no Brasil: velhos dilemas e a necessidade de uma ordem mais incluyente. **Cadernos EBAPE**. Rio de Janeiro, v. 14. n. 2, artigo 10, abril-junho. 2016.

DALBERTO, C. R.; ERVILHA, G. T.; BOHN, L.; GOMES, A. P. Índice de Desenvolvimento Humano Eficiente: Uma mensuração alternativa do Bem-Estar das nações. **Pesquisa e Planejamento Econômico - PPE**. v. 45, n.2, ago. 2015.

DE PAULA, N. M. **Evolução do Sistema Agroalimentar Mundial: contradições e desafios**. Edição: 1ª. Curitiba - PR: Editora: CRV, 2017.

DORETTO, M.; LAURENTI, A. C. **Magnitude e características da agricultura familiar no território Sudoeste do Paraná**. IN: SOBER - XLV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Londrina – PR, 2007.

ELINDER, M.; JORDAHL, H. Political Preferences and Public Sector Outsourcing. **European Journal of Political Economy**, v. 30. p. 43-57, 2013

FERIGOLLO, D.; KIRSTENLL, V. R.; HECKLER, D.; FIGUEREDO, O. A. T.; PEREZ-CASSARINO, J.; TRICHES, R. M. Aquisição de produtos da agricultura familiar para alimentação escolar em municípios do Rio Grande do Sul. **Revista de Saúde Pública**. v. 51, n. 6. 2017.

FISCHLER, C. El (h) omnívoro: El gusto, la cocina y el cuerpo. Barcelona: Editora: Anagrama, 1995.

FONSECA, V. P. Terceirizar atividade-fim é alugar trabalhador. In: CAMPOS, A. G. (Org.). **Terceirização do Trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o**

debate. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Cap.5. p. 95-111, 2018.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS – FAO. **The State of Food and Agriculture Social protection and agriculture: breaking the cycle of rural poverty**. ROMA, 2015.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS – FAO; INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA. **Novo retrato da Agricultura Familiar: O Brasil redescoberto**. Brasília, Projeto de Cooperação Técnica FAO/INCRA, 2000.

FRANÇA, C. G.; DEL GROSSI, M. D.; MARQUES, V. P. M. **O Censo Agropecuário 2006 e a Agricultura Familiar no Brasil**. Brasília: NEAD/MDA, 2009.

FRIEDMAN, H.; MCMICHAEL, P. The rise and decline of national agricultures, 1870 to the present. **Sociologia Rurais**, Oxford, v. XXIX, n. 2, p. 93–117, 1989.

FRIEDMANN, H. **From Colonialism to Green Capitalism: Social Movements and Emergence of Food Regimes**. In: BUTTEL, F.; MCMICHAEL, P. (Org). *New Directions in the Sociology of Global Development*. New York: Editora: Elsevier, 2005.

FRIEDMANN, H. The political economy of food: a global crisis. **New Left Review**, Londres, v. 197, p. 29–57, 1993.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. **Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar**. 2ª edição - versão atualizada com a Resolução CD/FNDE nº 04/2015. Brasília – DF, 2016.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. **Dados da Agricultura Familiar**. Consultas (FNDE) 2011. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>>. Acesso em: 2018 jan. 2018.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. **Resolução nº 26 de 17 de junho de 2013**, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 de junho. 2013.

FUNDO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. **Histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico?tmpl=component&print=1/>> Acesso em: novembro de 2017.

GERTLER, P. J.; MARTÍNEZ, S.; PREMAND, P.; RAWLINGS, L. B.; VERMEERSCH, C. M. J. **Avaliação de Impacto na Prática**. Edição: 2ª. Editora: Grupo Banco Mundial, 13 de setembro de 2016.

GHIRALDINI, P. P. B. *Regressão diferenças em diferenças: uma análise de fusões no setor hospitalar brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de Brasília, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 2015.

GIORDANI, C. F., BEZERRA, I., ANJOS, M. C. R. **SEMEANDO AGROECOLOGIA E COLHENDO NUTRIÇÃO: RUMO AO BEM E BOM COMER**. In: A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável / organizadores: SAMBUICHI ... [et al.]. R. H. R. Brasília, DF. Ipea, 2017.

GREGOLIN, G. C.; GREGOLIN, M. R. P.; PATZLAFF, A. C.; PATZLAFF, P. M. G.; GIACOBBO, L. F.; ZONIN, W. J. Participação da agricultura familiar como fornecedora da alimentação escolar no território sudoeste do Paraná. **Nucleus**, v. 13, n. 1. abr. 2016.

GRUBE, A.; DONALDSON, D.; KIELY, T.; WU, L. **Pesticides Industry Sales: Usage 2006 and 2007 Market Estimates**. United States Environmental Protection Agency. Washington. Feb, 2011.

HILL, M. **The Public Policy Process**, Harlow. Editora: Pearson Education, ed. 5ª. 2009.

INSTITUTO AGRONÔMICO DO PARANÁ – IAPAR. **Atlas Climático do Estado do Paraná**. In: NITSCHKE, P. R.; CARAMORI, P. H.; RICCE, W. S.; PINTO, L. F.D. Londrina – PR, IAPAR. 2019. Disponível em: <<http://www.iapar.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=677>>. Acesso em: Jan de 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Agropecuário 2006. Agricultura Familiar**. Brasil - Grandes Regiões e Unidades da Federação. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - IBGE, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Demográfico de 2010**. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/sobre-censo.html>>. Acesso em: abril de 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Produção Agrícola Municipal (PAM)**. Disponível em:<<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/9117-producao-agricola-municipal-culturas-temporarias-e-permanentes.html?=&t=destaques>> Acesso em: Jan de 2019.

INSTITUTO DE TERRAS, CARTOGRAFIA E GEOLOGIA DO PARANÁ – ITCG. **Base Cartográfica do mapa Geral do Estado do Paraná por mesorregiões**. Curitiba – PR. 2010.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL – IPARDES. **Caderno Estatístico do Estado do Paraná**. Julho de 2019.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL – IPARDES. **Agricultura familiar no Paraná responde por 43% da produção e abriga 70% do pessoal ocupado**. 08 de outubro de 2009. Disponível em:<http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg_conteudo=1&cod_noticia=187>. Acesso em: Dez de 2018.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – IPARDES. **Índice IPARDES de Desempenho Municipal – IPDM: Nota Metodológica da Revisão do IPDM – Referência 2010**. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg_conteudo=1&cod_conteudo=19>. Acesso em: abril de 2018.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL- IPARDES. **Leituras regionais: mesorregiões geográficas paranaenses: sumário executivo**. p. 32, Curitiba, 2004.

JENSEN, P. H.; STONECASH, R. E. **The Efficiency of Public Sector Outsourcing Contracts: A Literature Review**. Melbourne Institute Working Paper, v. 29. p. 1-32, 2004.

LANG, T.; HEASMAN, M. **Food Wars: The battle for minds, mouths and markets**. Londres: Editora: Earthscan, 2004.

MACHADO FILHO, H.; MORAES, C.; BENNATI, P.; RODRIGUES, R. A.; GUILLES, M.; ROCHA, P.; LIMA, A.; VASCONCELOS, I. **Mudança do Clima e os Impactos na Agricultura Familiar no Norte e Nordeste do Brasil**. Brasília. Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), 2016.

- MACHADO, P. M. O.; SCHMITZ, B. A. S.; GONZÁLEZ-CHICA, D. A.; CORSO, A. C. T.; VASCONCELOS, F. A. G.; GABRIEL, C. G. Compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): estudo transversal com o universo de municípios brasileiros. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 12, p. 4153-4164, 2018
- MACIEL, L.R. *Mercado Institucional de Alimentos: Potencialidades e Limites para a Agricultura Familiar*. Brasília. Dissertação de Mestrado -Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária. Universidade de Brasília. p. 115, 2008.
- MALUF, R. S. **Alimentação, escola e agricultura familiar**. Boletim do OPPA, n.26, 2009.
- MCMICHAEL, P. **A food regime analysis of the “world food crisis”**. Agriculture and Human Values, Dordrecht, v. 26, n. 4, p. 281–295, 2009.
- MELO, O. C., PARRÉ, J. L. Índice de desenvolvimento rural dos municípios paranaenses: determinantes e hierarquização. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. v. 45, n. 2, p. 329-365. Rio de Janeiro. 2007.
- MORGAN, K.; SONNINO, R. **The school food revolution: public food and the challenge of sustainable development**. London: Earthscan, 2008.
- MORGAN, K.; SONNINO, R. Repensando a alimentação escolar: o poder do prato público. **Estado do mundo: estado do consumo e o consumo sustentável - THE WORLDWATCH INSTITUTE**. Salvador, BA: editor Uma, p.72-78, 2010.
- MOSCHURIS, S. J.; KONDYLLIS, M. N. Outsourcing in public hospitals: a Greek perspective. **Journal of Health Organization and Management**, v. 20. p. 4-14, 2006.
- MOSSMAN, M. P.; TEO, C. R. P. A. Alimentos da agricultura familiar na alimentação escolar: percepções dos atores sociais sobre a legislação e sua implementação. **Interações**, Campo Grande – MS, v. 18, n. 2, p. 31-43, abr-jun. 2017.
- MÜLLER, A. L. **A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos**. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007
- NASCIMENTO, D. E.; ZERBATO, C. C.; SILVA, C. L. da.; VASCONCELOS, M. C. Política pública para a agricultura familiar: avaliação do Programa Paranaense “Fábrica do Agricultor”. **Redes – Santa Cruz do Sul**, v. 23, n.1, jan-dez. 2018.
- PACHÚ, C. O. **Direitos Sociais: O artigo 6º da constituição federal e sua efetividade**. ed. 1ª. Campina Grande – Paraíba: Editora, EDUEPB. p. 1- 274, 2015.
- PAULA, M. M.; KAMINURA, Q. P.; SILVA, J. L. G. Mercados institucionais na agricultura familiar: Dificuldades e desafios. **Revista de Política Agrícola**, v.23, n.1. p. 33-43, 2014.
- PEIXINHO, A. M. L., A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência & Saúde Coletiva**. v. 18, n. 4, 2013.
- PEIXOTO, B.; MENEZES FILHO, N.; PINTO, C. C. X.; LIMA, L.; FOGUEL, M. N.; BARROS, R. P. **Avaliação econômica de projetos sociais**. São Paulo: Itaú Social. p 296, 2016.
- PERACI, A. S.; BITTENCOURT, G. A. **Agricultura familiar e os programas de garantia de preços no Brasil: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. In: SILVA, J. G.; GROSSI, E. D.; FRANÇA, C. G. de (Org). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. p. 191-223. 2010.

- PEREZ-CASSARINO, J. *A construção de mecanismos alternativos de mercados no âmbito da Rede Ecovida de Agroecologia*. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento), Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2012.
- PINTO, F. A. *Controles internos como um instrumento de gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar*. 2016. 58 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Universidade Federal da Bahia, Salvador. 2016
- PLOEG, J. D. VAN DER. **Camponeses e Impérios Alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização**. Porto Alegre: Editora: UFRGS, 2008.
- POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public Management Reform: A Comparative Analysis**. Oxford University Press, New York, 2000.
- POUBEL, M. B. P. *A territorialidade da ocupação e utilização da terra e os espaços da agricultura familiar*. 256 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD; IPEA- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Atlas de desenvolvimento humano do Brasil de 2013**. 2013. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: abril de 2018.
- RAJABZADEH, A.; ROSTAMY, A.; HOSSEINI, A. **Designing a generic model for outsourcing process in public sector: Evidence of Iran**. *Management Decision*, v. 46. p. 521-538, 2008.
- RICON SAPIÊNCIA, NEGÓ E, LÍVIA CRUZ, TÁSSIA REIS, RICO DALASAM, AORI E AMIRI. **CyphAir**. São Paulo: Casa 1 Estúdios: 2017. Duração (7:43 min).
- RODRIGUES, M. L.; ARAUJO, L. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas**. v. 83, p. 11- 35. 2017.
- ROSSET, P. Preventing hunger: Change economic policy. **Nature**. v.479, p.472-473, 2011.
- ROSSET, P. The multiple functions and benefits of small farm agriculture. **Food First Policy Brief**. v.4, n.1. p. 1-22, 1999.
- SABATIER, P, A. **Theories of the Policy Process**. Boulder - CO, Westview Press. 2007
- SABOURIN, E.; XAVIER, J. H. V.; TRIOMPHE, B. **Um olhar sobre os enfoques e métodos no Projeto Unai**. In: OLIVEIRA, M. N. de; XAVIER, J. H. V.; ALMEIDA, S. C. R. de; SCOPEL, E. (Ed.). *Projeto Unai: pesquisa e desenvolvimento em assentamentos de reforma agrária*. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, p. 53-93. 2009.
- SAMBUICHI R. H. R.; GALINDO E. P.; OLIVEIRA, M. A. C.; MOURA, A. M. M. **Compras públicas sustentáveis e agricultura familiar: a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. In: *A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável/ organizadores: SAMBUICHI ... [et al.]*. R. H. R. Brasília, DF. Ipea, 2017.
- 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**. v. 18, n.2. p. 311-322, abril. 2016.
- 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 e Saúde coletiva**, v.18, n.4, p.927-935. 2013.

SCHMITT, C. J.; GUIMARÃES, L. A. O mercado institucional como instrumento para o fortalecimento da agricultura familiar de base ecológica. **Agriculturas**, v. 5, n. 2, p. 7-13, 2008.

SCHNEIDER, S. *A pluriatividade na agricultura familiar*. Porto Alegre (RS): Editora da UFRGS, 2003.

SILVA, C. L.; ZERBATO, C. C.; ROCHA JR, W. F. R da. Agricultura Familiar e Desenvolvimento Paranaense entre 1996 e 2006. **Informe GEPEC**, Toledo - PR, v. 14, n. 2, p. 39-59, jul-dez. 2010.

SILVA, E.; AMPARO-SANTOS, L.; SOARES, M. D. Alimentação escolar e constituição de identidades dos escolares: da merenda para pobres ao direito à alimentação. **Cadernos de Saúde Pública** v. 34, n. 4. p. 1-13, 2018.

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 e Saúde Coletiva**, v. 19, n.1, p. 301-310. 2014.

SOARES, P.; MARTINELLI, S. S.; FABRI, R. K.; VEIROS, M. B.; DÁVO-BLANES, M. C.; CAVALLI, S. B. Programa Nacional de Alimentação Escolar como promotor de Sistemas Alimentares Locais, Saudáveis e Sustentáveis: uma avaliação da execução financeira. **Ciência & Saúde Coletiva**. v.23, n. 12. p. 4189-4197, 2018.

SOUZA, C. Políticas Públicas: Uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez. p. 20-45. 2006.

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 Sociologia e Economia Rural**, Piracicaba – SP. v. 52, n.1. p. 205-222. 2015.

STOFFEL, J. **Agricultura Familiar nos estados da Região Sul do Brasil: Caracterização a partir dos dados do censo agropecuário de 2006**. In: 6º Encontro de Economia Gaúcha, Porto Alegre. 6º Encontro de Economia Gaúcha, 2012. Disponível

em:<://cdn.fee.tche.br/eeg/6/mesa15/Agricultura_Familiar_nos_Estados_da_Regiao_Sul_do_Brasil-Characterizacao_a_partir_do_Censo_Agropecuario_de_2006.pdf>. Acesso em: Jan de 2019.

STOLARSKI, M. C. *Caminhos da Alimentação Escolar no Brasil: Análise de uma política pública no período de 2003-2004*. 2005. 145 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba. 2005.

TADELIS, S.; WILLIAMSON, O. E. Theories of Firm and Market Organization: Focal Transactions, Empirical Testing, and Scaling Up. **American Economic Review Papers and Proceedings**. v. 92, n. 2, p. 433-437, 2011.

TOYOYOSHI, J. W.; OLIVEIRA, R.; SANTOS, M. S. N.; GALISA, M. S.; GALANTE, A. P. **Avaliação da aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar para a alimentação escolar**. O Mundo da Saúde, v. 37, n. 3, p. 329-35, 2013.

TRICHES, R. M.; BACCARIN, J. G. **Interações entre alimentação escolar e agricultura familiar para o desenvolvimento local**. In: Teo, C. R. P. A.; TRICHES, R. M. (Org). Alimentação Escolar: Construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento. 1ª Edição. Chapecó: Argos, p. 89-109. 2016.

TRICHES, R. M.; BARBOSA, L. P.; SILVESTRI, F. Agricultura Familiar e Alimentação Escolar no Estado do Paraná: uma análise das chamadas públicas. **REVISTA PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO**, Curitiba, v.37, n.130, p.29-43, jan-jun. 2016.

TRICHES, R. M.; FROEHLICH, E.; SCHNEIDER, S. **Relações de produção e consumo: a aquisição de produtos da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar no município de Dois Irmãos (RS)**. In: Schneider. S; Gazolla. M. (Org). Os atores do desenvolvimento rural. 1 ed. Porto Alegre: Editora UFRGS, v.1, p. 253-268, 2011.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Alimentação Escolar e Agricultura Familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde e Sociedade**, v.19, n.4, p.933-945, 2010.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Alimentação, Sistema Agroalimentar e os Consumidores: Novas conexões para o desenvolvimento rural. **Cuadernos de Desarrollo Rural**. v. 12, p. 21, 2015.

TRICHES, R. M.; SILVESTRI, F. Adequação das Chamadas públicas para Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escola. **Desenvolvimento em Questão**. v. 16, n.44, p. 233-259, 2018.

VOGT, S. P. C.; SOUZA, R. S. **Mercados institucionais locais como instrumento de fortalecimento da agricultura familiar: uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos na Região Celeiro, RS**. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 47, 2009. Porto Alegre. Anais. Porto Alegre: SOBER, 47, p. 349-369, jul. 2009.

WORLD HEALTH ORGANIZATION - WHO. Pan American Health Organization (PAHO). **Plan of action for the prevention of obesity in children and adolescents**. 154th Session of the Executive Committee. Washington: WHO; 2014.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. Guia de políticas públicas: Gerenciando processos. Escola Nacional de Administração Pública – **ENAP**. Brasília – DF, p. 160, 2014.

XAVIER, T. F.; ARAÚJO, A. S. F.; SANTOS, V. B.; CAMPOS, F. L. Ontogenia da nodulação em duas cultivares de feijão-caupi. **Ciência Rural**, v.37, p.561-564, 2007.

APÊNDICE

APÊNDICE A – MUNICÍPIOS PARANAENSES POR MESORREGIÃO GEOGRÁFICA.

01 – NOROESTE			
Alto Paraíso	Guairaçá	Mirador	Santa Isabel do Ivaí
Alto Paraná	Guaporema	Nova Aliança do Ivaí	Santa Mônica
Alto Piquiri	Icaraíma	Nova Londrina	Santo Antônio do Caiuá
Altônia	Inajá	Nova Olímpia	São Carlos do Ivaí
Amaporã	Indianópolis	Paraíso do Norte	São João do Caiuá
Brasilândia do Sul	Iporã	Paranacity	São Jorge do Patrocínio
Cafezal do Sul	Itaúna do Sul	Paranapoema	São Manoel do Paraná
Cianorte	Ivaté	Paranavaí	São Pedro do Paraná
Cidade Gaúcha	Japurá	Perobal	São Tomé
Cruzeiro do Oeste	Jardim Olinda	Pérola	Tamboara
Cruzeiro do Sul	Jussara	Planaltina do Paraná	Tapejara
Diamante do Norte	Loanda	Porto Rico	Tapira
Douradina	Maria Helena	Querência do Norte	Terra Rica
Esperança Nova	Marilena	Rondon	Tuneiras do Oeste
Francisco Alves	Mariluz	Santa Cruz de Monte Castelo	Umuarama
			Xambrê
02 – CENTRO-OCIDENTAL			
Altamira do Paraná	Corumbataí do Sul	Janiópolis	Peabiru
Araruna	Engenheiro Beltrão	Juranda	Quarto Centenário
Barbosa Ferraz	Farol	Luiziana	Quinta do Sol
Boa Esperança	Fênix	Mamborê	Rancho Alegre D'Oeste
Campina da Lagoa	Goioerê	Moreira Sales	Roncador
Campo Mourão	Iretama	Nova Cantu	Terra Boa
			Ubiratã

03 - NORTE CENTRAL			
Alvorada do Sul	Doutor Camargo	Lobato	Pitangueiras
Ângulo	Faxinal	Londrina	Porecatu
Apucarana	Floraí	Lunardelli	Prado Ferreira
Arapongas	Floresta	Lupionópolis	Presidente Castelo Branco
Arapuã	Florestópolis	Mandaguaçu	Primeiro de Maio
Ariranha do Ivaí	Flórida	Mandaguari	Rio Bom
Astorga	Godoy Moreira	Manoel Ribas	Rio Branco do Ivaí
Atalaia	Grandes Rios	Marialva	Rolândia
Bela Vista do Paraíso	Guaraci	Marilândia do Sul	Rosário do Ivaí
Bom Sucesso	Ibiporã	Maringá	Sabáudia
Borrazópolis	Iguaraçu	Marumbi	Santa Fé
Cafeara	Itaguajé	Mauá da Serra	Santa Inês
Califórnia	Itambé	Miraselva	Santo Inácio
Cambé	Ivaiporã	Munhoz de Melo	São João do Ivaí
Cambira	Ivatuba	Nossa Senhora das Graças	São Jorge do Ivaí
Cândido de Abreu	Jaguapitã	Nova Esperança	São Pedro do Ivaí
Centenário do Sul	Jandaia do Sul	Nova Tebas	Sarandi
Colorado	Jardim Alegre	Novo Itacolomi	Sertanópolis
Cruzmaltina	Kaloré	Ourizona	Tamarana
	Lidianópolis	Paçandu	Uniflor
04 - NORTE PIONEIRO			
Abatiá	Figueira	Nova América da Colina	Santana do Itararé
Andirá	Guapirama	Nova Fátima	Santo Antônio da Platina
Assaí	Ibaiti	Nova Santa Bárbara	Santo Antônio do Paraíso
Bandeirantes	Itambaracá	Pinhalão	São Jerônimo da Serra
Barra do Jacaré	Jaboti	Quatiguá	São José da Boa Vista
Cambará	Jacarezinho	Rancho Alegre	São Sebastião da Amoreira
Carlópolis	Japira	Ribeirão Claro	Sapopema
Congonhinhas	Jataizinho	Ribeirão do Pinhal	Sertaneja
Conselheiro Mairinck	Joaquim Távora	Salto do Itararé	Siqueira Campos
Cornélio Procópio	Jundiá do Sul	Santa Amélia	Tomazina
Curiúva	Leópolis	Santa Cecília do Pavão	Uraí
		Santa Mariana	Wenceslau Braz
05 - CENTRO-ORIENTAL			
Arapoti	Imbaú	Palmeira	Sengés
Carambeí	Jaguariaíva	Piraí do Sul	Telêmaco Borba
Castro	Ortigueira	Ponta Grossa	Tibagi
		Reserva	Ventania
06 - OESTE			
Anahy	Diamante D'Oeste	Marechal Cândido Rondon	Santa Helena
Assis Chateaubriand	Entre Rios do Oeste	Maripá	Santa Lúcia
Boa Vista da Aparecida	Formosa do Oeste	Matelândia	Santa Tereza do Oeste

Braganey	Foz do Iguaçu	Medianeira	Santa Terezinha de Itaipu
Cafelândia	Guaíra	Mercedes	São José das Palmeiras
Campo Bonito	Guaraniaçu	Missal	São Miguel do Iguaçu
Capitão Leônidas Marques	Ibema	Nova Aurora	São Pedro do Iguaçu
Cascavel	Iguatu	Nova Santa Rosa	Serranópolis do Iguaçu
Catanduvas	Iracema do Oeste	Ouro Verde do Oeste	Terra Roxa
Céu Azul	Itaipulândia	Palotina	Toledo
Corbélia	Jesuítas	Pato Bragado	Três Barras do Paraná
Diamante do Sul	Lindoeste	Quatro Pontes	Tupãssi
		Ramilândia	Vera Cruz do Oeste
07 – SUDOESTE			
Ampére	Cruzeiro do Iguaçu	Nova Esperança do Sudoeste	Salgado Filho
Barracão	Dois Vizinhos	Nova Prata do Iguaçu	Salto do Lontra
Bela Vista da Caroba	Enéas Marques	Pato Branco	Santa Izabel do Oeste
Boa Esperança do Iguaçu	Flor da Serra do Sul	Pérola d'Oeste	Santo Antônio do Sudoeste

Bom Jesus do Sul	Francisco Beltrão	Pinhal de São Bento	São João
Bom Sucesso do Sul	Itapejara d'Oeste	Planalto	São Jorge d'Oeste
Capanema	Manfrinópolis	Pranchita	Saudade do Iguaçu
Chopinzinho	Mariópolis	Realeza	Sulina
Coronel Vivida	Marmeleiro	Renascença	Verê
			Vitorino
08 – CENTRO-SUL			
Boa Ventura de São Roque	Foz do Jordão	Mangueirinha	Pitanga
Campina do Simão	Goioxim	Marquinho	Porto Barreiro
Candói	Guarapuava	Mato Rico	Quedas do Iguaçu
Cantagalo	Honório Serpa	Nova Laranjeiras	Reserva do Iguaçu
Clevelândia	Inácio Martins	Palmas	Rio Bonito do Iguaçu
Coronel Domingos Soares	Laranjal	Palmital	Santa Maria do Oeste
Espigão Alto do Iguaçu	Laranjeiras do Sul	Pinhão	Turvo
			Virmond
09 - SUDESTE			
Antônio Olinto	Guamiranga	Mallet	Rebouças
Bituruna	Imbituva	Paula Freitas	Rio Azul
Cruz Machado	Ipiranga	Paulo Frontin	São João do Triunfo
Fernandes Pinheiro	Irati	Porto Vitória	São Mateus do Sul
General Carneiro	Ivaí	Prudentópolis	Teixeira Soares
			União da Vitória
10 - METROPOLITANA DE CURITIBA			
Adrianópolis	Campo Largo	Guaratuba	Piraquara
Agudos do Sul	Campo Magro	Itaperuçu	Pontal do Paraná
Almirante Tamandaré	Cerro Azul	Lapa	Porto Amazonas
Antonina	Colombo	Mandirituba	Quatro Barras
Araucária	Contenda	Matinhos	Quitandinha
Balsa Nova	Curitiba	Morretes	Rio Branco do Sul
Bocaiúva do Sul	Doutor Ulysses	Paranaguá	Rio Negro
Campina Grande do Sul	Fazenda Rio Grande	Piên	São José dos Pinhais
Campo do Tenente	Guaraqueçaba	Pinhais	Tijucas do Sul
			Tunas do Paraná

FONTE: IPARDES (2012). Adaptado pelo autor (2019)