



# ARTIGOS

## ESTUDO SOBRE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: O CASO DOS MUNICÍPIOS PARAIBANOS

Jucimar Casimiro de Andrade<sup>1</sup>, Maurílio Arruda de Araújo<sup>2</sup>, Pedro Vieira Souza Santos<sup>3</sup>

- 1- Universidade Federal Rural de Pernambuco, UFRPE, Brasil
- 2- Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, UNIFESSPA, Brasil
- 3- Universidade Federal do Vale do São Francisco, UNIVASF, Brasil

### RESUMO

---

O presente artigo teve como objetivo verificar como os municípios paraibanos estão aplicando os recursos repassados pelo Fundo Nacional da Educação (FNDE) para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Segundo a Lei nº 11.947/2009, atualmente em vigor, no mínimo 30% das aquisições pelas Administrações Públicas de gêneros alimentícios para atender o PNAE devem ser oriundos da agricultura familiar ou do empreendedor familiar rural. Assim, selecionou-se no estado da Paraíba uma amostra de 17 municípios entre os anos de 2011 a 2015. Os resultados apontaram que a maioria dos municípios efetua as compras de agricultores familiares para atendimento do programa de forma desorganizada e com pouca gerência, onde se constatou anos onde há o cumprimento da lei, ou seja, destinação de no mínimo 30% dos recursos do PNAE vindos do agricultor familiar, intercalados por anos sem aquisições da agricultura.

**Palavras Chave:** Governo. Legislação. Políticas Públicas. Administração pública. Sociedade.

#### ABSTRACT

---

This article aims to verify the paraibanos municipalities are applying the funds transferred by the National Education Fund (ENDF) for the National School Feeding Programme (PNAE). For, according to Law No. 11.947 / 2009, currently in force, at least 30% of purchases by general government of foodstuffs to meet the PNAE must be stemmed from family farms or rural family entrepreneur. Thus, selected in the state of Paraíba a sample of 17 municipalities between the years 2011 to 2015. The results showed that most municipalities makes purchases from family farmers to meet the disorganized and incomplete program, in which it was found years where there is compliance with the law, ie allocation of at least 30% of PNAE resources coming from family farmers intermingled for years without agriculture acquisitions.

**Keywords:** Government. Legislation. Public policy. Public administration. Society.

## INTRODUÇÃO

A discussão acerca da inserção da agricultura familiar nas economias locais vem ganhando cada vez mais espaço entre acadêmicos e gestores públicos, principalmente quando se trata de analisar a real necessidade e efetividade de determinadas políticas públicas que objetivam permitir a inserção do pequeno agricultor no mercado. Mattei (2014) comenta que até meados de 1990 esse tipo de política não era bem definida e/ou notória; não se tinha ações direcionadas ao atendimento das necessidades particulares dos agricultores familiares.

Assim, ultimamente possibilita-se a exploração de canais mais justos e participativos na construção de uma agricultura mais solidária e economicamente sustentável, percebendo o quão importante é este segmento para o desenvolvimento do país (GUANZIROLI et al., 2011). Desempenha, portanto, papel estratégico no abastecimento alimentar (ESQUERDO-SOUZA; BERGAMASCO, 2015).

No Brasil, a agricultura familiar representa uma parcela de grande importância socioeconômica, tanto para a produção de alimentos e matéria prima, como para a segurança alimentar, redistribuição de

renda, manutenção e geração de empregos, e gestão dos territórios rurais. Ela é considerada um setor estratégico para o país e um dos pilares do projeto nacional de desenvolvimento. Sua presença é ativa na maioria dos municípios brasileiros, principalmente aqueles com menos de 50 mil habitantes. (PERES JR, et al, 2013).

Além disso, a agricultura familiar opera através sistemas de produção diversificados (CARVALHO, 2009). Esses são compostos principalmente por produtos hortifrutigranjeiros e por produtos de origem animal, destinados ao mercado interno ou ao consumo próprio (BUAINAIN et al, 2005). Segundo o IBGE (2006), a agricultura familiar produz grande parte de alimentos como a mandioca, feijão (dos tipos: preto, cor, fraldinha, caupi e corda), de milho, leite (vaca e cabra), ovos, suínos e outros mais.

A produção familiar também é um importante fator de fixação do trabalhador no campo, o qual contribui para redução do êxodo rural (GUILHOTO et al, 2007). Esta ainda é responsável por criar condições de trabalho favoráveis e oportunidades de trabalho no meio rural. Em 2006, foi responsável pelo emprego de 12,32 milhões (74,4%) dos trabalhadores envolvidos no setor agropecuário, sendo 8,21 milhões (66,7%)

postos de trabalho ocupados por homens e 4,1 milhões (33,3%) por mulheres (IBGE, 2006).

A partir dessa dinâmica, novas políticas foram instituídas com o intuito de garantir a comercialização da produção da agricultura familiar e promover seu desenvolvimento. Entre estas, destacam-se o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O PAA visa garantir a segurança alimentar de pessoas em vulnerabilidade social através da doação de alimentos e o PNAE busca assegurar no mínimo 30% da dieta nutricional dos alunos da rede pública de ensino por meio da merenda escolar. (OLIVEIRA; BATALHA; PETTAN, 2015).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), também chamado de merenda escolar, teve sua origem no início da década de 1940, no entanto é na década de 1950 que pela primeira vez, se estrutura um PAE em âmbito nacional, sob a responsabilidade pública. Sob várias denominações, somente em 1979 passou a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar (FNDE, 2012). Em 1994, através da Lei nº 8.913 foi instituído a municipalização da alimentação escolar no Brasil, sendo esta de jurisdição do Fundo Nacional de Desenvolvimento da

Educação (FNDE), demarcando um importante passo de mudança na política. Com a municipalização, os recursos passam a ser destinados exclusivamente para a aquisição de gêneros alimentícios, o que beneficia os empreendimentos locais, agregando à política social um potencial para o desenvolvimento local.

Posteriormente, a Lei n.º 11.947 de 16 de junho de 2009 e a Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009 instituíram uma nova política de Alimentação Escolar no Brasil, cujos principais pontos versam sobre a defesa do emprego da alimentação saudável e adequada, com uso de alimentos variados, seguros; inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem; apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local, preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais.

Com melhores condições de crédito e a ampliação de mercado por meio dos programas mencionados anteriormente, a agricultura familiar segue estruturada e com investimentos crescentes. Assim, foi anunciada pela presidenta Dilma Rousseff, o Plano Safra 2015/2016 da agricultura familiar

que aborda um investimento recorde de R\$ 28,9 bilhões pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Bianchini (2015) afirma que o programa disponibilizou, num período de 20 anos, aproximadamente R\$150 bilhões em investimentos diretos para mais de 2 milhões de famílias.

Os recursos representam um aumento de 20% em relação à safra anterior. Na safra 2002/2003, o crédito disponível foi da ordem de R\$ 2,3 bilhões. O plano prevê ainda que a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) com capacidade de atender em torno de 230 mil novas famílias de agricultores familiares, com foco na produção de base agroecológica, visando ainda gerar o desenvolvimento das propriedades (DE PAULA et al., 2014)

Mesmo assim, um dos maiores problemas encontrados na dimensão do PNAE diz respeito à eficiência, à eficácia e a sua continuidade, o que deixa aberto o caminho dessas iniciativas, isto é, se elas poderão representar casos concretos de políticas públicas, se são apenas programas que duram determinado período, se são apenas instrumentos sem políticas bem direcionadas ou ainda políticas com instrumentos ineficazes (ALMEIDA, 2008).

Souza (2015) acrescenta que há a necessidade de se avaliar e aprimorar o diálogo e a articulação desses programas e das instituições públicas envolvidas para se discutir a perspectiva de inclusão social da agricultura familiar e a capacidade de ação dos agentes envolvidos nessas políticas públicas efetivarem positivamente as propostas de atendimento das necessidades alimentares, tanto da agricultura familiar quanto dos alunos matriculados na rede escolar atendida pelo programa.

Partindo-se da introdução aqui exposta, o trabalho está fundamentado numa revisão sobre a importância da agricultura familiar para o desenvolvimento econômico e social do país, será abordado também, os mecanismos da licitação pública em suas modalidades e sobre a aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar ou empreendedor familiar rural com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar (FNDE) no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar PNAE.

Destarte, o presente artigo tem por objetivo, verificar como os recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para aquisição de gêneros

alimentícios da agricultura familiar estão sendo aplicados pelos municípios paraibanos selecionados.

### **Abordagem Teórica**

As políticas públicas voltadas para os pequenos produtores rurais são relativamente recentes. Ao longo dos anos de 1990 ocorreu um processo de revalorização promovendo políticas voltadas para esse segmento (ROCHA et al., 2006). Pode-se entender, nesse contexto, que política pública é “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisá-la e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso das mesmas” (SOUZA, 2006, p. 26).

Nesse cenário, em 1996, com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), e posteriormente com a criação do Programa Fome Zero em 2003, a categoria ganhou um maior espaço no âmbito de debates do desenvolvimento rural. Ambos com o intuito de modernizar e fortalecer a agricultura familiar no Brasil, principalmente os pequenos produtores (PEREIRA; NASCIMENTO, 2014). Leite (2011, p. 46) assinala, porém, que “a modernização da

agricultura não significa, forçosamente, extinção do pequeno, significa mais seu fortalecimento, caso ele não fique alheio ao processo de inovação [...]”

O PRONAF, de acordo com Benson e Jordan (2011), resulta de uma transferência de política pública; em outras palavras, trata-se de um processo onde o conhecimento sobre o tema políticas públicas de um sistema político é direcionado para criar situações de igualdade em outra realidade. Sachs (2001, p.77) comenta ainda que o Programa comporta-se como “apoio exclusivo à agricultura patronal e ao agribusiness, considerados como o único caminho viável de modernização para a agricultura brasileira.”

Segundo Sartorelli, Marques e Rambo (2013) num estudo que visou identificar os impactos do PAA e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na atividade agropecuária familiar da região de Cantuquiriguaçu, no Estado do Paraná, evidenciaram que para os municípios inseridos na referida região, os programas permitiram um aumento na renda média dos agricultores familiares, além de colaborar com o fortalecimento da segurança alimentar e nutricional local.

Brito, Souza e Cordeiro (2015) realizaram um estudo cujo objetivo foi caracterizar o

processo de funcionamento do PAA, a partir da visão do gestor público do Programa, no município de Salgueiro-PE usando para isso, a abordagem da Nova Economia Institucional (NEI). Constatando entraves quanto à implantação e gerenciamento do programa devido à complexidade burocrática, ao alto controle social pleiteado e às resistências enfrentadas por parte da prefeitura municipal.

Outro trabalho realizado por Soares (2011) demonstrou que foi possível melhorar a qualidade da alimentação escolar nas dimensões sensorial, nutricional e de sustentabilidade, através da aquisição de produtos da agricultura familiar. Nesse caso, a agricultura familiar é responsável pelo fornecimento de grande parte da variedade dos vegetais e frutas presentes nos cardápios escolares, sendo que a compra de alimentos locais diversificou os mesmos. Segundo a autora, esse mercado estimulou os agricultores a aumentar a produção em termos de quantidade e variedade de alimentos e isso se alcançou através da inclusão de produtos potenciais para a região nos cardápios.

Oliveira, Batalha e Pettan (2015), realizaram uma investigação cujo objetivo foi descrever as características do processo de

comercialização de produtos em Ubá-MG, através dos programas PAA e PNAE. Para isso, foram utilizados dois questionários. O primeiro deles foi um questionário aberto, que teve como objetivo detalhar as características de institucionalização e funcionamento do PAA e PNAE. O segundo foi aplicado a produtores familiares destinadas idiosincrasias processo de comercialização de ambos os programas. A amostra foi constituída por 109 agricultores familiares. Os resultados indicam que tanto a política no tempo que os agricultores vendem e entregam a periodicidade destes programas é semelhante. No entanto, o tempo para finalizar a quota de comercialização de produtos, pessoas com relação a outros agricultores nos programas têm características diferentes.

Ainda nesse escopo, Schabarum, Giombelli e Triches (2015) realizaram um estudo que teve o objetivo de verificar a demanda para alimentos da agricultura familiar, especialmente os ecológicos, pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar, na região sudoeste do Paraná e os fatores que o frustram ou condicionam. Notou-se que, do total dos recursos repassados pelo FNDE aos municípios analisados, 76% foram destinados à compra de alimentos da agricultura familiar, no entanto, nem todos os

municípios respeitaram o mínimo de 30% da compra, conforme estabelecido pela legislação do PNAE.

Bueno et al (2015) puderam avaliar o impacto socioeconômico do Programa Nacional de Alimentação Escolar para a agricultura familiar no nível não agregado. Foram analisadas variáveis como renda, diversificação da produção, adoção de tecnologia, investimentos em qualidade e acesso a mercados. Os resultados indicaram que há desafios a serem transpostos por todos os agentes envolvidos e que o papel das políticas públicas é muito importante para superá-las). Cazella (2012) cita que, para se ter, de fato, uma inserção de cunho produtiva, mudanças de rumo devem ser feitas nas principais políticas públicas no âmbito do desenvolvimento rural.

Silva et al (2015) apontaram que fatores como deficiências na gestão pública local e ausência de uma visão sistêmica foram alguns dos problemas mais observados na operacionalização do PNAE. Destacando que há necessidade de uma maior conscientização do poder público, principalmente sobre a burocracia, que é responsável pela má gestão do programa. Alertando que não é possível viabilizar o PNAE sem complementá-lo com uma política

séria de assessoramento técnico, acesso a crédito, disponibilização de infraestrutura que possibilite uma melhor inclusão social e produtiva da agricultura familiar.

Para Schabarum et al (2015), as políticas públicas que abrangem a alimentação escolar gratuita ainda são pouco desenvolvidas na maioria dos países, mas é cada vez mais debatido o seu papel enquanto política alimentar, pois agregam três elementos fundamentais: o ambiente, a saúde humana e a equidade social.

#### **AQUISIÇÕES DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR**

Segundo dados do FNDE, o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, consiste na transferência de recursos financeiros do Governo Federal, em caráter suplementar, aos estados, Distrito Federal e municípios, para a aquisição de gêneros alimentícios destinados à merenda escolar. O PNAE teve início na década de 40, contudo foi em 1988, com a promulgação da nova Constituição Federal, que o direito à alimentação escolar para todos os alunos do Ensino Básico foi assegurado.

Apesar de sua importância, a agricultura de base familiar enfrenta várias dificuldades. Mais de 80% dos agricultores têm baixo nível

de escolaridade e 37% dos parentes do fazendeiro eram considerados analfabetos de acordo com o último Censo Agropecuário (IBGE, 2009). Este fato contribui para o uso restrito de ferramentas gerenciais e dificuldades de acesso à inovação.

Sobre a aquisição de gêneros alimentícios pela Administração Pública Hermann (2000, p.378) distingue dois objetivos principais nas compras de alimentos:

As compras de alimentos visam atender dois objetivos distintos na esfera pública: o primeiro é suprir os diversos órgãos da Administração Pública de gêneros alimentícios, que podem ser perecíveis (carnes, ovos, hortifrúteis, etc.) ou não (arroz, feijão, farinha de trigo, óleos vegetais, café e leite em pó, entre outros). Estas compras são feitas em uma base contínua, sendo os alimentos perecíveis adquiridos mediante um contrato celebrado entre a Administração Pública e o fornecedor. [...] O segundo objetivo é de cunho social, constituindo-se nas compras de distribuição de alimentos para as populações carentes.

A contratação de gêneros alimentícios da agricultura familiar ou do empreendedor familiar rural visa a atender a esses dois

objetivos distintos, uma vez que abastece as escolas públicas com alimentos provenientes diretamente do campo, desempenhando ao mesmo tempo um papel econômico e social ao incentivar o plantio e colheita de produtos que geralmente são cultivados nas próprias comunidades atendidas pelo programa.

Nesse ínterim, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS (2014) afirma que a agricultura familiar é uma forma de produção onde predomina a interação entre gestão e trabalho; são os agricultores familiares que dirigem o processo produtivo, dando ênfase na diversificação e utilizando o trabalho familiar, eventualmente complementado pelo trabalho assalariado.

O agricultor familiar, para participar do PNAE, deve possuir a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP), podendo ser Física e/ou Jurídica, conforme a Lei da Agricultura Familiar nº 11.326/2006, e enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), organizados em grupos formais e/ou informais.

A Resolução nº 38, de 16 de junho de 2009, do FNDE, estabelece os critérios para o atendimento da alimentação escolar aos

alunos da educação básica no PNAE. Em seu inciso VI, trata da aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural determinando:

Art. 18, § 4º. Na análise das propostas e na aquisição, deverão ser priorizadas as propostas de grupos do município. Em não se obtendo as quantidades necessárias, estas poderão ser complementadas com propostas de grupos da região, do território rural, do estado e do país, nesta ordem de prioridade. [...] Art. 20. Os produtos da agricultura familiar e dos empreendedores familiares rurais a serem fornecidos para alimentação escolar serão gêneros alimentícios, priorizando, sempre que possível, os alimentos orgânicos e/ou agroecológicos (BRASIL, 2009b, p.9-10).

Essa resolução, que efetiva a participação dos agricultores familiares no programa, por meio do adequado processo de comercialização dos gêneros alimentícios. A Lei nº 11.947/2009 é um marco na história da alimentação escolar no Brasil. Essa complementação legal atende a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, por meio do incentivo aos agricultores familiares à produção de

alimentos com a garantia de mercado institucional.

Assim, a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, estabelece que no mínimo 30% do valor repassado a estados, municípios e Distrito Federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) deve ser utilizado na compra de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar, do empreendedor familiar rural ou de suas organizações. Deve-se ainda priorizar os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas. Afirmando que essas aquisições de produtos da Agricultura Familiar poderão ser realizadas por meio de Chamada Pública, dispensando-se, nesse caso, o procedimento licitatório.

Alguns estudos, como o de Triches e Schneider (2010) afirmam que o PNAE, após a Lei nº11.947, passou a apresentar um grande potencial para tornar-se uma política de caráter estruturante, ao abrir a possibilidade de adquirir os gêneros alimentícios de produtores locais, gerando renda e beneficiando pequenos agricultores e comerciantes, há ainda muitos desafios.

O SEBRAE (2014) aponta que a Lei no 11.947/09 inovou ao obrigar a utilização de, no mínimo, 30% (trinta por cento) dos recursos repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, com aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar, pois tal iniciativa contribui para uma alimentação saudável e adequada, auxiliando no rendimento escolar do alunado e contribuindo para a formação de práticas alimentares saudáveis. Contribui também, com o desenvolvimento econômico regional local, incentiva a organização, cooperação, formalização e inclusão social e econômica do homem do campo.

Os mercados institucionais representam a oportunidade do Estado tratar a alimentação com uma questão pública. Os Programas de Alimentação Escolar (PAEs) são exemplos de políticas públicas que buscam criar espaços institucionais para a comercialização de produtos oriundos da agricultura circunscrita na Nova Equação Alimentar. Além disso, o Estado, como ator principal dos mercados institucionais, assume papel relevante no processo de reeducação alimentar, quando valoriza e estimula a produção e o consumo de alimentos saudáveis – frutos de uma produção orgânica e de princípios éticos que valorizem a qualidade de vida dos produtores

e consumidores de alimentos. (BALEM et al, 2015).

Gonçalves (2013) observa que a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) via alimentação escolar é alicerçada em políticas públicas e estratégias que privilegiem a relação entre produção e consumo local, no entanto reconhece que muitas vezes a produção local não é suficiente para tender a quantidades e a diversidade demandada. Paiva (2011) levanta uma discussão em torno do que é local e tradicional na alimentação e observa que no âmbito do PNAE há uma correlação de forças que visam à conformação de novos hábitos alimentares sob a égide da alimentação saudável e da preservação dos hábitos alimentares regionais

Assim, pode-se observar que a interação entre poder o público e os agricultores familiares na aquisição de gêneros alimentícios para o PNAE vai muito além de um simples cumprimento de um dever legal, mas desempenha uma função econômica e social importante na agregação de valor aos produtos produzidos regionalmente. Para Delgado (2001), é possível observar que sua implementação pode afetar o comportamento de curto prazo dos agricultores e dos mercados agropecuários,

bem como induzir mudanças de longo prazo, em fatores estruturais, como exemplos: tecnologia, uso da terra, infraestrutura econômica e social etc.

Segundo Belik e Chaim (2009) o PNAE é um programa que promove a suplementação alimentar. Em vista da sua abrangência e alcance, a alimentação escolar desempenha um papel importante no suprimento mínimo de alimentos às populações carentes, e, portanto é um importante instrumento na garantia da segurança alimentar no Brasil. Para os autores o PNAE é considerado o maior programa de suplementação alimentar no Brasil, e atende as suas diretrizes ao incluir o agricultor familiar no mercado institucional de alimentação escolar.

### **PROCESSO LICITATÓRIO**

---

Todas as ações e atividades administrativas no setor público estão subordinadas à Lei. As compras públicas de alimentos são regidas principalmente pela Lei nº 8.666 de 1993 e Decreto nº 5.450/2005, que estabelecem as normas gerais de licitações e contratos com serviços, obras, alienações e locações efetuadas pelos entes ou órgãos Públicos, sejam da Administração Direta ou Indireta (MOTTA, 2002).

Assim, quando há a necessidade de aquisição de alimentos a Administração Pública recorre à realização de uma licitação, cujo principal objetivo constitucional é o de selecionar a proposta que seja mais vantajosa para a Administração Pública, assegurando assim a transparência e promovendo a livre competição e participação do maior número possível de ofertantes (MEIRELLES, 2003).

Pereira Junior (2003) completa ao afirmar que a licitação, de forma geral, tem por objetivo selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública e deverá ser conduzida em conformidade aos princípios básicos do regime jurídico e administrativo brasileiro: princípio da legalidade, publicidade, igualdade e moralidade além de o certame respeitar todas as etapas pertinentes antes da realização de uma contratação.

Segundo Di Pietro (2004, p. 299) licitação pode ser entendida como um procedimento de cunho administrativo que “possibilita a todos os interessados, uma vez sujeitos às condições estabelecidas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas, dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente com a celebração do contrato”.

Todo o processo de aquisição de alimentos por meio de licitações deve obedecer aos princípios e regras da lei 8.666/93 que em seu Art. 3º versa:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.

Assim, para adquirir, alienar, locar bens, contratar a execução de obras ou serviços e outorgar concessões, permissões de obra, serviços ou de uso exclusivo de bem público, o Poder Público precisa adotar a licitação. Este procedimento administrativo tem como fim a geração de um ato que lhe é externo: o contrato. Então, para estabelecer uma relação contratual, a Administração necessariamente deverá percorrer todos os atos sucessivos que integram o procedimento licitatório (HERRMANN, 2000, p. 373).

A Lei nº 8.666 subdivide o procedimento licitatório em cinco modalidades: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Sendo que para a compra de produtos e contratação de obras e serviços as modalidades concorrência, tomada de preços e convite são as modalidades de licitação utilizadas e no caso específico das licitações para aquisições provenientes da agricultura familiar ou do empreendedor familiar rural ocorre por dispensa de licitação (JUSTEN FILHO, 2000). Tal ação normalmente é feita através de uma chamada pública, pois em seu art. 17 a lei nº 8.666/93 prevê essa alternativa uma vez que os produtos são em sua maioria são perecíveis e não suportariam, em tese, em condições ótimas de consumo até o final de um processo licitatório, que em muitos casos é demorado e custoso.

No entanto, existem determinadas hipóteses legais, em que a Administração Pública pode realizar compras sem a realização de licitação, é o que acontece hoje com as compras da agricultura familiar ou do empreendedor familiar rural, que são: a dispensa ou inexigibilidade de licitação (PEREIRA JUNIOR, 2003).

Carvalho (2007, p. 225) destaca que esta modalidade “indica as hipóteses em que a

licitação seria juridicamente viável, embora a lei dispense o administrador de realizá-la”. Já no que se refere às hipóteses de “inexigibilidade, a licitação é inviável, ou seja, impossível de ser realizada, tendo em vista fatores que impedem a competitividade”. Di Pietro (2004) cita que esses casos justificam-se na medida que os custos de um processo licitatório inviabilizam tal processo, recorrendo então a dispensa imediata.

Nesse caso, a política pública brasileira facilita o acesso dos agricultores familiares quando permite que a comercialização dos gêneros alimentícios possa ser realizada por grupos formais ou informais. A introdução do instrumento de Chamada Pública no lugar do processo licitatório para a compra dos alimentos pelo ente público é outro avanço significativo da lei n.º 11.947. Segundo Espejo, Burbano e Galliano (2009), normalmente os marcos legais dos países dificultam a compra de produtos dos agricultores familiares e em pequena escala pelo Estado, sendo um dos alvos a ser modificado com o desenvolvimento dos PAE's que tenham como base o desenvolvimento local.

Ainda sobre a hipótese de dispensa e inexigibilidade de licitação, Di Pietro (2004, p. 310); acrescenta:

A diferença básica entre as duas hipóteses está no fato de que, na dispensa, há possibilidade de competição que justifique a licitação; de modo que a lei faculta a dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração. Nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável.

Portanto, o entendimento legal é que as compras de alimentos na modalidade de chamada pública com dispensa de licitação é justificada pois os produtos a serem adquiridos do agricultor familiar, que em sua grande parte são bastante perecíveis, não suportariam em condições de consumo ótimas um processo que em muitos casos pode demorar meses. Assim, como arrola o inciso II art. nº 24 da Lei nº 8.666, compras de até R\$ 8.000,00 (oito mil reais) estão dispensadas de licitação.

Froehlich (2010) destaca também a questão dos produtos agroindustriais como um dos

limitantes à efetividade nas compras da agricultura familiar para a merenda escolar, pois a exigência nos cardápios de produtos processados exige uma estrutura agroindustrial legalizada, que em muitas situações o agricultor ainda não disponibiliza.

Segundo a autora, programas como o PNAE demonstram uma nova postura do Estado que se torna permeável e aberta às novas dinâmicas e reivindicações da sociedade civil, porém, ainda mantém sua estrutura jurídica e institucional positivista e conservadora com dificuldades de legitimar sua nova forma de ser (FROEHLICH, 2010).

### **Metodologia da pesquisa**

Os pequenos municípios brasileiros são financeiramente bastante dependentes das transferências governamentais, como o Fundo de Participação dos Municípios - FPM e de outras formas de políticas públicas, principalmente as de transferência de renda, que praticamente sustentam as economias dessas localidades. O repasse de tais recursos auxilia na formulação de políticas de distribuição de renda e também na equalização das desigualdades socioeconômicas históricas observadas nessas localidades, principalmente como

auxílio à formação de uma identidade cultural local.

Segundo o IBGE, o estado para Paraíba possui atualmente 223 municípios, desse total, foram selecionados 17 municípios que disponibilizam suas licitações publicamente, e que destacavam como objetivo a aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar ou do empreendedor familiar rural, destinados ao PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar).

Assim, metodologicamente este trabalho se caracteriza pelo uso de dados secundários, considerados por Malhotra (2006) como aqueles já dispostos para consulta dos interessados para solucionar o problema da pesquisa. Nesse estudo, a seleção da amostra configura-se como não probabilística por escolha racional, uma vez que no processo de coleta de dados sobre o procedimentos licitatórios que são disponibilizados pelos municípios apresentam diferenças e distorções de informação ao longo dos anos analisados.

Logo, a escolha da amostra se deu para os municípios que especificavam com bastante clareza no ícone de licitações as aquisições por meio de chamadas públicas ou dispensas por outros motivos para a compra exclusiva de alimentos de agricultores familiares

destinados à merenda escolar com recursos do PNAE no âmbito do PNAE conforme dispõe a Lei nº 11.947/2009.

Sobre o campo de estudo, a Paraíba ocupa uma área de 56.469,47 Km<sup>2</sup>, sendo dividida em 4 mesorregiões geográficas: Mata,

Agreste, Borborena e Sertão. Engloba 23 microrregiões e 223 municípios, em que se desenvolve uma atividade agropecuária caracterizada pela forte vulnerabilidade a estiagens que acontecem historicamente do semiárido brasileiro (IBGE, 2015).

**Tabela 01: Situação da agricultura familiar na Paraíba**

Tipos de Agricultura	Estabelecimentos		Área Total (ha.)	
	Número	(%)	Número	(%)
Familiar	148.069	88,51	1.596.656	42,16
Não-Familiar	19.217	11,49	2.190.749	57,84
Total	167.286	100,00	3.787.405	100,00

Fonte: Censo Agropecuário, 2006 (IBGE/SIDRA, 2015)

Apesar de sua representatividade, em que os agricultores familiares representam em 2006, 88,51% das unidades de produção, os números em destaque mostram que tal categoria de agricultores destina apenas 42,16% da área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários paraibanos. Isso revela que ainda prevalece uma expressiva concentração de terra com estabelecimentos não familiares ou patronais (57,84%).

Na citada pesquisa, analisou-se as aquisições de gêneros alimentícios da agricultura familiar através de processos licitatórios disponibilizados no site do Tribunal de

Contas do estado da Paraíba, através do Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade (SAGRES on line), que conforme TCE-PB permite a captura dos dados da execução orçamentária, licitações, obras e folha de pessoal dos jurisdicionados que devem enviar a prestação de contas públicas ao TCE, sendo para essa pesquisa utilizados apenas os valores em R\$ referentes às compras de alimentos dos agricultores familiares para atender ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PANE) entre os anos de 2011 e 2015.

Quanto aos dados dos repasses do FNDE no âmbito do PNAE foram coletados no Portal da

Transparência da Controladoria Geral da União (CGU) que disponibiliza todas as liberações de recursos para os diferentes programas governamentais, nesse caso foram coletados os valores dos recursos repassados para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Por exemplo, no ano de 2011 o FNDE repassou a determinado município a quantia X1 de recursos para serem aplicados no âmbito do PNAE, dessa quantia X1 o art. nº 14 da Lei 11.947/2009 aponta que no mínimo 30% devem ser provenientes da agricultura familiar; assim foi feita toda a análise com os 17 municípios integrantes na amostra entre

2011 e 2015. Esses dados também estão disponíveis no portal do referido programa.

### **Resultados e Discussão**

---

Nas tabelas seguintes estão compiladas as informações referentes às liberações do FNDE no âmbito do PNAE e os valores dos respectivos processos licitatórios para aquisição dos gêneros alimentícios já discutidos anteriormente, com o uso de um cálculo simples para verificação do percentual mínimo de 30% conforme preceitua o art. nº 14 da Lei nº 11.947/2009 nos anos de: 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015 de 17 municípios de diferentes regiões de desenvolvimento do estado da Paraíba.

Tabela 02: Aquisição de alimentos por município em 2011

<b>Aquisição de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar ou Empreendedor Familiar Rural - Ano: 2011</b>					
<b>nº</b>	<b>Município</b>	<b>Liberações FNDE para PNAE(R\$)<sup>1</sup></b>	<b>Aquisição da Agricultura Familiar (R\$)<sup>2</sup></b>	<b>Limite de 30% (Lei nº 11.947)</b>	<b>Limite cumprido em 2011<sup>3</sup></b>
1	Aparecida	R\$ 75.240,00	R\$ -	0,00	Não especificou
2	Belém	R\$ 147.900,00	R\$ -	0,00	Não especificou
3	Bernardino Batista	R\$ 72.900,00	R\$ -	0,00	Não especificou
4	Bonito de Santa Fé	R\$ 102.780,00	R\$ 23.540,00	22,90	Não
5	Boqueirão	R\$ 92.070,00	R\$ -	0,00	Não especificou
6	Cajazeiras	R\$ 499.020,00	R\$ -	0,00	Não especificou
7	Diamante	R\$ 113.820,00	R\$ 16.640,00	14,62	Não
8	Ibiara	R\$ 44.400,00	R\$ -	0,00	Não especificou
9	Lagoa Seca	R\$ 273.360,00	R\$ -	0,00	Não especificou
10	Santa Inês	R\$ 42.480,00	R\$ 7.272,00	17,12	Não
11	São Domingos	R\$ 43.440,00	R\$ -	0,00	Não especificou
12	São Francisco	R\$ 45.660,00	R\$ -	0,00	Não especificou
13	S. João do Tigre	R\$ 63.120,00	R\$ 22.240,00	35,23	Sim
14	Santa Luzia	R\$ 106.380,00	R\$ 180.000,00	169,20	Sim
15	Serra Grande	R\$ 39.600,00	R\$ -	0,00	Não especificou
16	Taperoá	R\$ 118.380,00	R\$ -	0,00	Não especificou
17	Vieirópolis	R\$ 54.600,00	R\$ -	0,00	Não especificou

<sup>1</sup>Compreende todas as liberações para o PNAE em seus diferentes níveis (Pré-escola, creche, Ens. médio)

<sup>2</sup>Licitações que especificavam claramente aquisição da agricultura familiar para merenda escolar

<sup>3</sup>Para este artigo considera-se cumprida a meta quem atingiu exatamente os 30%, incluindo os décimos

Fonte: Elaboração própria com dados da CGU/FNDE e TCE-PB

Conforme observado na tabela 01, em 2011 dos 17 municípios selecionados para esta pesquisa apenas 17,76% destinaram no mínimo 30% dos recursos repassados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Dados coletados do Sagres 17,65% dos municípios analisados aplicaram percentuais inferiores ao estabelecido na Lei em vigor e nos demais municípios, que compreendem

70,58% da amostra, não foi possível a identificação no Sagres de compras provenientes da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PANE).

Um destaque a ser feito é que o município de Santa Luzia adquiriu gêneros alimentícios da agricultura familiar muito além da meta estipulada, usou 100% dos recursos repassados do FNDE para o PNAE e mais 69,20% de outras fontes.

Tabela 03: Aquisição de alimentos por município em 2012

<b>Aquisição de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar ou Empreendedor Familiar Rural - Ano: 2012</b>					
<b>nº</b>	<b>Município</b>	<b>Liberações FNDE para PNAE(R\$)<sup>1</sup></b>	<b>Aquisição da Agricultura Familiar (R\$)<sup>2</sup></b>	<b>Limite de 30% (Lei nº 11.947)</b>	<b>Limite cumprido em 2012<sup>3</sup></b>
1	Aparecida	R\$ 125.148,00	R\$ 33.377,75	26,67	Não
2	Belém	R\$ 183.108,00	R\$ -	0,00	Não especificou
3	Bernardino Batista	R\$ 100.500,00	R\$ 22.986,00	22,87	Não
4	Bonito de Santa Fé	R\$ 107.808,00	R\$ 22.350,00	20,73	Não
5	Boqueirão	R\$ 219.660,00	R\$ -	0,00	Não especificou
6	Cajazeiras	R\$ 627.408,00	R\$ -	0,00	Não especificou
7	Diamante	R\$ 120.270,00	R\$ 7.800,00	6,49	Não
8	Ibiara	R\$ 57.327,00	R\$ 33.470,50	58,39	Sim
9	Lagoa Seca	R\$ 305.880,00	R\$ -	0,00	Não especificou
10	Santa Inês	R\$ 45.000,00	R\$ -	0,00	Não especificou
11	São Domingos	R\$ 54.384,00	R\$ 9.760,00	17,95	Não
12	São Francisco	R\$ 52.704,00	R\$ 46.150,00	87,56	Sim
13	S. João do Tigre	R\$ 72.384,00	R\$ -	0,00	Não especificou
14	Santa Luzia	R\$ 140.808,00	R\$ 184.782,00	131,23	Sim
15	Serra Grande	R\$ 56.340,00	R\$ -	0,00	Não especificou
16	Taperoá	R\$ 130.356,00	R\$ -	0,00	Não especificou
17	Vieirópolis	R\$ 58.320,00	R\$ 40.447,00	69,35	Sim

<sup>1</sup>Compreende todas as liberações para o PNAE em seus diferentes níveis (Pré-escola, creche, Ens. médio)

<sup>2</sup>Licitações que especificavam claramente aquisição da agricultura familiar para merenda escolar

<sup>3</sup>Para este artigo considera-se cumprida a meta quem atingiu exatamente os 30%, incluindo os décimos

Fonte: Elaboração própria com dados da CGU/FNDE e TCE-PB

Para 2012 o cenário se alterou para a amostra analisada, mas não representou grandes mudanças em termos de aquisição da agricultura familiar. Para esse ano 23,53% dos municípios destinaram os recursos legais estipulados, isso representou um aumento de 5,77% em comparação a 2011.

Quanto aos municípios que aplicaram recursos, mas os mesmos foram inferiores a 30%, houve um pequeno aumento em relação

ao ano de 2011 de 11,76% e também para esse ano houveram aqueles municípios que não especificaram claramente em suas licitações a compra de gêneros alimentícios com recursos do FNDE no âmbito do PNAE. E mais uma vez o município de Santa Luzia se destaca com contratação além das metas mínimas, ou seja, usa 100% dos recursos direcionados ao PNAE e mais 31,23% de outras fontes não especificadas.

Tabela 04: Aquisição de alimentos por município em 2013

<b>Aquisição de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar ou Empreendedor Familiar Rural - Ano: 2013</b>					
nº	Município	Liberações FNDE para PNAE(R\$) <sup>1</sup>	Aquisição da Agricultura Familiar (R\$) <sup>2</sup>	Limite de 30% (Lei nº 11.947)	Limite cumprido em 2013 <sup>3</sup>
1	Aparecida	R\$ 157.620,00	R\$ 50.767,50	32,21	Sim
2	Belém	R\$ 205.772,00	R\$ 89.857,50	43,67	Sim
3	Bernardino Batista	R\$ 125.864,00	R\$ 40.402,00	32,10	Sim
4	Bonito de Santa Fé	R\$ 126.560,00	R\$ 32.285,00	25,51	Não
5	Boqueirão	R\$ 270.504,00	R\$ 73.475,00	27,16	Não
6	Cajazeiras	R\$ 695.611,20	R\$ 204.300,00	29,37	Não
7	Diamante	R\$ 132.390,00	R\$ 8.915,00	6,73	Não
8	Ibiara	R\$ 81.152,00	R\$ 36.989,00	45,58	Sim
9	Lagoa Seca	R\$ 357.040,00	R\$ 326.292,50	91,39	Sim
10	Santa Inês	R\$ 37.792,00	R\$ 5.623,00	14,88	Não
11	São Domingos	R\$ 59.780,00	R\$ 32.380,00	54,17	Sim
12	São Francisco	R\$ 56.820,00	R\$ 90.575,00	159,41	Sim
13	S. João do Tigre	R\$ 69.040,00	R\$ 35.038,72	50,75	Sim
14	Santa Luzia	R\$ 176.280,00	R\$ 58.362,70	33,11	Sim
15	Serra Grande	R\$ 58.780,00	R\$ 10.403,60	17,70	Não
16	Taperoá	R\$ 139.940,00	R\$ 104.290,00	74,52	Sim
17	Vieirópolis	R\$ 74.640,00	R\$ 34.903,00	46,76	Sim

<sup>1</sup>Compreende todas as liberações para o PNAE em seus diferentes níveis (Pré-escola, creche, Ens. médio)

<sup>2</sup>Licitações que especificavam claramente aquisição da agricultura familiar para merenda escolar

<sup>3</sup>Para este artigo considera-se cumprida a meta quem atingiu exatamente os 30%, incluindo os décimos

Fonte: Elaboração própria com dados da CGU/FNDE e TCE-PB

Para o ano de 2013 observa-se um cenário bem mais promissor em comparação aos anos passados, nesse caso 64,71% dos municípios analisados destinaram o mínimo legalmente aceito, isso representou um aumento de 41,17% em comparação a 2012.

Os municípios que não destinaram o percentual mínimo compreenderam 35,29% sendo esse percentual um pouco maior que no ano de 2012. Como o objetivo da pesquisa era analisar o cumprimento exato dos 30% (trinta por cento) houve alguns municípios

que se aproximaram dos 30%, mas por questão de décimos não atingiram a esse limite, por isso nesses casos a pesquisa não concedeu como atingido o percentual mínimo legal.

Também para esse ano observou-se que todos os municípios divulgaram com maior clareza as aquisições de gêneros da agricultura familiar, demonstrando talvez, uma maior preocupação com e transparência pública de suas ações.

Tabela 05: Aquisição de alimentos por município em 2014

Aquisição de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar ou Empreendedor Familiar Rural - Ano: 2014						
nº	Município	Liberações FNDE para PNAE(R\$) <sup>1</sup>	Aquisição da Agricultura Familiar (R\$) <sup>2</sup>	Limite de 30% (Lei nº 11.947)	Limite cumprido em 2014 <sup>3</sup>	
1	Aparecida	R\$ 167.072,00	R\$ 59.650,00	35,70		Sim
2	Belém	R\$ 221.880,00	R\$ 20.000,00	9,01		Não
3	Bernardino Batista	R\$ 130.116,00	R\$ 58.620,00	45,05		Sim
4	Bonito de Santa Fé	R\$ 146.484,00	R\$ 54.000,00	36,86		Sim
5	Boqueirão	R\$ 271.024,00	R\$ 132.960,00	49,06		Sim
6	Cajazeiras	R\$ 758.300,00	R\$ 275.789,00	36,37		Sim
7	Diamante	R\$ 90.464,00	R\$ -	0,00		Não especificou
8	Ibiara	R\$ 81.380,00	R\$ 42.139,10	51,78		Sim
9	Lagoa Seca	R\$ 589.743,00	R\$ 172.842,50	29,31		Não
10	Santa Inês	R\$ 55.436,00	R\$ -	0,00		Não especificou
11	São Domingos	R\$ 69.280,00	R\$ 62.250,00	89,85		Sim
12	São Francisco	R\$ 62.262,00	R\$ 71.591,99	114,99		Sim
13	S. João do Tigre	R\$ 115.040,00	R\$ -	0,00		Não especificou
14	Santa Luzia	R\$ 178.124,00	R\$ 70.000,00	39,30		Sim
15	Serra Grande	R\$ 48.240,00	R\$ 30.149,00	62,50		Sim
16	Taperoá	R\$ 181.120,00	R\$ 143.106,00	79,01		Sim
17	Vieirópolis	R\$ 93.840,00	R\$ 79.938,00	85,19		Sim

<sup>1</sup>Compreende todas as liberações para o PNAE em seus diferentes níveis (Pré-escola, creche, Ens. médio)

<sup>2</sup>Licitações que especificavam claramente aquisição da agricultura familiar para merenda escolar

<sup>3</sup>Para este artigo considera-se cumprida a meta quem atingiu exatamente os 30%, incluindo os décimos

Fonte: Elaboração própria com dados da CGU/FNDE e TCE-PB

Quanto ao ano de 2014 observa-se um quadro bem mais atraente e promissor se comparado à série histórica anterior, aqui 70,58% dos municípios cumpriram o percentual, esse foi o maior dos percentuais observados. Mais uma vez houve um município que atingiu 29,31% da meta legal estabelecida, mas que para critérios dessa pesquisa considerou-se como meta não cumprida, não atingiu exatamente os trinta por cento (município de Lagoa Seca).

Quanto aos municípios que não cumpriram o percentual mínimo foram apenas dois, representando um percentual de 11,78% da amostra. Ocorrendo também, como em anos anteriores, municípios que fizeram aquisições da agricultura familiar ou do empreendedor familiar rural muito além do limite legal, como: São Francisco com 114,99%; Taperoá com 79,01% e Vieirópolis com 85,19%.

Tabela 06: Aquisição de alimentos por município em 2015

<b>Aquisição de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar ou do Empreendedor Familiar Rural - Ano: 2015</b>					
nº.	Município	Liberações FNDE para PNAE(R\$) <sup>1</sup>	Aquisições da Agricultura Familiar (R\$) <sup>2</sup>	Limite de 30% (Lei nº 11.947)	Limite cumprido em 2015 <sup>3</sup>
1	Aparecida	R\$ 177.000,00	R\$ 67.836,00	38,33	Sim
2	Belém	R\$ 254.608,00	R\$ 91.418,50	35,91	Sim
3	Bernardino Batista	R\$ 173.388,00	R\$ 92.595,00	53,40	Sim
4	Bonito de Santa Fé	R\$ 155.260,00	R\$ 119.055,00	76,68	Sim
5	Boqueirão	R\$ 370.388,00	R\$ 107.975,00	29,15	Não
6	Cajazeiras	R\$ 797.972,00	R\$ 206.119,70	25,83	Não
7	Diamante	R\$ 156.580,00	R\$ 38.219,00	24,41	Não
8	Ibiara	R\$ 117.444,00	R\$ 37.900,00	32,27	Sim
9	Lagoa Seca	R\$ 597.976,00	R\$ 262.580,00	43,91	Sim
10	Santa Inês	R\$ 68.348,00	R\$ -	0,00	Não especificou
11	São Domingos	R\$ 86.904,00	R\$ 62.994,50	72,49	Sim
12	São Francisco	R\$ 90.560,00	R\$ 55.691,00	61,50	Sim
13	S. João do Tigre	R\$ 108.960,00	R\$ -	0,00	Não especificou
14	Santa Luzia	R\$ 208.888,00	R\$ -	0,00	Não especificou
15	Serra Grande	R\$ 70.960,00	R\$ 31.126,50	43,86	Sim
16	Taperoá	R\$ 153.132,00	R\$ 114.915,00	75,04	Sim
17	Vieirópolis	R\$ 118.940,00	R\$ 18.309,50	15,39	Não

<sup>1</sup>Compreende todas as liberações do PNAE em diferentes níveis (Pré-escola, Creche, Ensino médio)  
<sup>2</sup>Licitações que especificavam claramente aquisições da agricultura familiar para a merenda escolar.  
<sup>3</sup>Para essa pesquisa considera-se cumprida a meta quem atingiu exatamente 30%, incluindo décimos.

Fonte: Elaboração própria com dados da CGU/FNDE e TCE-PB

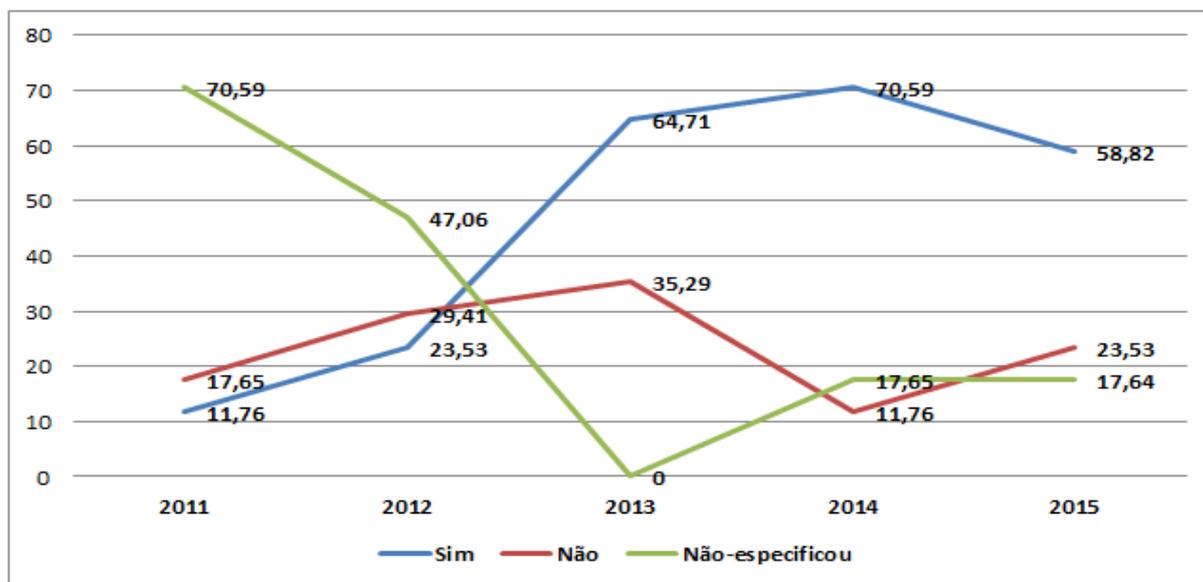
Para o ano de 2015 observa-se uma pequena retração em relação a 2014, mas melhor que em 2011 e 2012. Nesse caso 58,82% dos municípios analisados destinaram o mínimo legalmente aceito, isso representou uma diminuição de -11,76% em comparação a 2014. Os municípios que não destinaram o percentual mínimo compreenderam 23,53% sendo esse percentual um pouco maior que no ano de 2014.

Como o objetivo da pesquisa era analisar o cumprimento exato dos 30% (trinta por cento) houve alguns municípios que se

aproximaram dos 30%, mas por questão de décimos não atingiram a esse limite, por isso nesses casos a pesquisa não concedeu como atingido o percentual mínimo legal, foram os casos de Boqueirão e Cajazeiras (29,15% e 25,83%, respectivamente).

Também para esse ano, observou-se que o município de Santa Luzia não apresentou licitações cujo objetivo era compra da agricultura familiar. Outros municípios como Bonito de Santa Fé, São Domingos de Pombal e Taperoá, destinaram mais de 70% dos valores repassados do FNDE para o PNAE.

Gráfico 01: Evolução anual do limite de 30% (art. nº 14 da Lei 11.947)



Fonte: Elaboração própria com dados da CGU/FNDE e TCE-PB

O gráfico 01 acima expõe de forma compilada como se deu o cumprimento do limite de trinta por cento, conforme preestabelece o art. nº 14 da Lei 11.947/2009. Assim, os três eixos representam o cumprimento do limite (Sim com a cor azul); o não cumprimento do limite (Não na cor vermelha) e nos casos onde houve omissão ou onde não se pode constatar o cumprimento ou não cumprimento do limite (Não especificou na cor verde).

Até aqui fica bastante evidente uma maior evolução na destinação de recursos do PNAE a produtos provindos da agricultura familiar e conseqüentemente maior cumprimento de metas. No entanto, apesar dessa tímida evolução, não se pode afirmar categoricamente uma mudança geral do quadro de aquisições de alimentos da agricultura familiar.

Provavelmente fatores como má gestão dos recursos públicos e falta de fiscalização mais eficaz por parte da sociedade e dos organismos competentes, juntamente com fatores como desinteresse e desinformação por parte dos agricultores parecem apontar como prováveis causas dessa fraca relação entre poder público e agricultura familiar, principalmente diante de um dos direitos mais básicos da população, acesso à

alimentação saudável e produzida localmente.

### **Considerações finais**

---

A Constituição Federal de 1988 incluiu muitas das demandas sociais a tempos reivindicadas pela sociedade, dentre elas um maior ganho de autonomia financeira para os municípios e também maior poder de decisão sobre determinados temas que afetavam diretamente a população rural, como a seguridade social, previdência rural e desenvolvimento agrário. Esses instrumentos atrelados a outros fatores de ordem socioeconômica propiciaram maior participação social nos processos de regulamentação, planejamento e principalmente fiscalização das ações governamentais.

Portanto, diante do constante aumento das demandas sociais e tendo em vista que o programa nacional de alimentação escolar é um importante instrumento de inclusão social, pôde-se constatar pelos dados analisados que no período compreendido entre 2011 a 2015, houve uma expressiva variação das compras provenientes da agricultura familiar, principalmente referentes às licitações que são divulgadas no portal Sagres do TCE-PB.

No ano de 2011 apenas 2 dos 17 municípios analisados cumpriram o limite mínimo estipulado, em 2012 há o aumento para 4 municípios, em 2013 observa-se 11 municípios e em 2014 um aumento um pouco maior, e em 2015 houve um pequeno decréscimo em que 10 dos 17 analisados efetuaram compras para o programa da agricultura familiar; mas apesar de um singelo aumento nas aquisições da agricultura familiar ou do empreendedor familiar rural, estima-se pelos cálculos feitos que apenas um pouco mais de 10% dos municípios paraibanos estão cumprindo efetivamente o art. nº 14 da Lei nº 11.947/2009; isso é preocupante se for levado em consideração que segundo a Instituto Nacional do Semiárido – INSA, mais de 70% dos municípios do estado está localizado na região semiárida com escolas que ainda são pouco estruturas e algumas localizadas em comunidades carentes e em muitos casos desassistidas pelo poder público.

Assim, a amostra analisada apresentou evidências de que um longo caminho ainda tem que ser percorrido até que a Lei nº 11.947/2009 seja efetivamente cumprida em sua totalidade, e isso requer que os gestores municipais tenham consciência de que sua efetiva aplicação representa não apenas o

cumprimento de um dever legal, mas acima de tudo uma fonte geradora de renda que faz com que o agricultor familiar permaneça na terra e dela tire seu sustento, evitando-se assim o êxodo rural e a formação de núcleos de pobreza nos centros urbanos.

Tal resultado corrobora com os estudos de Cavalcanti e Maistro (2015) ao analisarem o programa PAA no estado da Paraíba, constatando que o mesmo se apresentou como uma política pública que expõe deficiência. Apontando que nos anos de 2011 a 2014, a escassez e descontinuidade nos recursos, no volume da produção, nas entidades, municípios e no número de produtores fornecedores, fizeram parte do panorama atual do programa, necessitando de reestruturações na sua execução.

Constatou-se também que os mesmos problemas encontrados na operacionalização do programa no estado da Paraíba foram praticamente os mesmos observados em outros Estados. Nos trabalhos de Balem, Schneider e Fialho (2015) pode-se apontar que as dificuldades enfrentadas pelos agricultores brasileiros para acessar o PNAE tais como logística, organização da produção, embalagens, armazenamento, atendimento da demanda em termos de diversidade e quantidade e processamento, também estão

no centro da discussão das estratégias necessárias para a viabilidade dos programas internacionais.

Em outras palavras, é preciso que os programas contemplem ou busquem sinergias com outros programas para viabilizar a assessoria aos agricultores, crédito e mudanças regulatórias que beneficiem a pequena produção, a agro industrialização e a comercialização.

É de crucial importância a aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar provenientes da agricultura familiar, uma vez que permite aos alunos acesso a alimentos produzidos regionalmente de acordo com a sazonalidade das culturas, o que segundo Coordenação Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar – CGPAE/FNDE promove o desenvolvimento local sustentável, com aquisição de alimentos variados, seguros e que respeitam a cultura, as tradições e os hábitos alimentares das comunidades locais.

Recomenda-se, portanto, uma investigação mais profunda, com a aplicação de questionários padronizados e visitas in loco nas comunidades agrícolas atendidas pelo programa, buscando evidenciar se os mesmos obtiveram melhorias socioeconômicas em suas localidades e se realmente tais agricultores ou empreendedores se

enquadram nos requisitos exigidos para o PRONAF.

Tudo isso, como forma de possibilitar uma gestão mais transparente, democrática e acessível a todos, sem distinção de ligação partidária ou política, principalmente por se tratar de um estado carente de recursos com uma população rural visivelmente dependente da estrutura estatal e dos programas sociais, e em muitos aspectos desamparada e às margens do desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

ALMEIDA, L. M. M. C. **Estrutura de Governança e Gestão das Redes e Programas de Segurança Alimentar: Análise Comparativa entre Municípios Paulistas**. Campinas: 2011.

ANDRIOLI, A. I. (Org.). **Tecnologia e Agricultura Familiar: uma relação de educação**. Ijuí: Unijuí, 2009.

BELIK, W.; CHAIM, N. A. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Revista de Nutrição**. vol. 22, n.5, pp. 595-607. 2009.

BENSON, D.; JORDAN, A. What Have We Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited. **Political Studies Review**, v.9, p.366–378, 2011.

BIANCHINI, V. **Vinte anos do PRONAF, 1995-2015: avanços e desafios**. Brasília: SAF/MDA, 2015.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. **Dispõe sobre licitações e contratos da administração pública**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 junho 1993.

CARNEIRO, M. J.; MALUF, R. S. (Org.) **Para Além da produção: multifuncionalidade e agricultura familiar**. Rio de Janeiro: MAUAD, 2003.

CAZELLA, A. A. **Agricultura Familiar: ainda é possível se diferenciar?** N.43. Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura, 2012.

DE PAULA, M. M.; KAMIMURA, Q. P.; SILVA, J. L. G. da. Mercados institucionais na agricultura familiar: dificuldades e desafios. **Revista de Política Agrícola**, n. 1, p. 33-43, 2014.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**, São Paulo: Atlas, 2004.

ESQUERDO-SOUZA, V. F. de; BERGAMASCO, S. M. P. P. Políticas públicas para a agricultura familiar brasileira: um estudo sobre o PRONAF nos municípios do circuito das frutas – SP. **Revista Extensão Rural**, Santa Maria, RS, v. 22, n. 1, jan./mar. 2015.

FROEHLICH, E. **A capacidade de “fazer diferente”**: os condicionantes legais e as estratégias de governança na implementação do Programa de Alimentação Escolar em Dois Irmãos e Tapes (RS). 2010. 157 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GUANZIROLI, C. E.; SABBATO, A. di; VIDAL, M. de F. **Agricultura familiar no Nordeste: uma análise comparativa entre dois censos agropecuários**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2011.

GUILHOTO, J. J. M.; AZZONI, C. R.; ICHIHARA, S. M. **A participação da agricultura familiar no PIB do Nordeste**. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2012.

HERRMANN, I. **Licitações Públicas em Alimentos** (Cap. 16). In: ZYLBERSTAJN, Decio. NEVES, Marcos Fava (Org.) **Economia e Gestão dos Negócios Agroalimentares**. São Paulo: Pioneira, 2000. P. 367-383.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2006**: Agricultura Familiar – Primeiros Resultados.

INSA - Instituto Nacional do Semiárido. Disponível em: <http://www.insa.gov.br/>. Acesso em 4 de janeiro de 2014.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 8 ed. São Paulo: Dialética, 2000.

LEITE, S. P. **Políticas Públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol. 14. Brasília: IICA, 2011.

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação. **Liberações**. 2014.

MALHOTRA, N. **Pesquisa de marketing**: uma orientação aplicada. 4.ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MATTEI, L. O papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 45, p. 71-79, 2014.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p.264.

MOTTA, C. P. C. **Eficácia nas Licitações e Contratos**. 9 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

PAIVA, J. B. **Hábitos alimentares regionais no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar em um município do sertão baiano**: uma abordagem qualitativa. 133 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

PEREIRA JUNIOR, J. T. **Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003;

PEREIRA, E. L.; NASCIMENTO, J. S. Efeitos do Pronaf sobre a produção agrícola familiar dos municípios tocantinenses. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, SP, v. 52, n. 01, p. 139-156, jan./mar 2014.

SACHS, I. Brasil Rural: da redescoberta à invenção. **Estudos Avançados**, n.15, v.43, 2001.

SANTOS, C. S. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SCHNEIDER, S. **Agricultura familiar e industrialização**: Pluralidade e descentralização industrial no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Universidade-UFRGS, 1999.

SCOTT, P.; CORDEIRO, R. (Org.) **Agricultura familiar e gênero**: práticas, movimentos e políticas públicas. 2ª ed. Recife: Universitária da UFPE, 2010.

TAVARES, E. D. **Da agricultura moderna à agroecológica**: análise da sustentabilidade de sistemas agrícolas familiares. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil: Embrapa, 2009.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. p. 20-45, 2006.

VELOSO, F. A.; MONASTERIO, L. M. VIEIRA, R. S. MIRANDA, R. B. (Org.) **Gestão Municipal no Brasil**: um retrato das prefeituras. Brasília: IPEA, 2011.

## **Contato**

---

**Jucimar Casimiro de Andrade,**  
Universidade Federal Rural de Pernambuco, UFRPE, Brasil  
E-mail: [jucimarcandrade@gmail.com](mailto:jucimarcandrade@gmail.com)

**Maurílio Arruda de Araújo,**  
Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, UNIFESSPA, Brasil  
E-mail: [maurilioarruda@hotmail.com](mailto:maurilioarruda@hotmail.com)

**Pedro Vieira Souza Santos,**  
Universidade Federal do Vale do São Francisco, UNIVASF, Brasil  
E-mail: [pedrovieirass@hotmail.com](mailto:pedrovieirass@hotmail.com)