



VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública

ISSN: 2594-5688

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR
(PNAE) CUMPRIMENTO DO 14 DA LEI FEDERAL 11.947/09
NO MUNICÍPIO DE VIÇOSA-MG.**

WILLIAM BARBOSA VALADÃO, SUELY DE FÁTIMA RAMOS SILVEIRA

GT 11 FEDERALISMO, REGULAÇÃO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2021.
Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP)
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): cumprimento do Artigo 14 da Lei Federal 11.947/09 no município de Viçosa-MG.

Resumo

O presente estudo propôs-se, a partir do Artigo 14 da Lei 11.947/09, analisar a realidade do município de Viçosa-MG. Para isso, foi solicitado ao Setor de Convênios do município, os dados de aquisição da agricultura familiar, permitindo assim, confrontar essas informações com os valores disponibilizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. Os resultados apontaram que entre 2015 e 2017, apenas em 2015 as informações foram compatíveis entre os dois órgãos. Nos demais anos, houve divergência tanto no percentual de aquisição quanto nos valores dos recursos repassados, realidade que pode comprometer a avaliação e a própria continuidade do programa. Isto posto, acredita-se ser relevante estudar os demais municípios brasileiros, a fim de verificar se essas contradições se fazem presentes, de forma a trazer luz à realidade empírica do PNAE quanto à sua implementação como política pública, bem como à qualidade e confiabilidade das informações geradas pelos órgãos públicos.

Palavras-chave: Agricultura Familiar. FNDE. PNAE. Políticas Públicas.

The National School Feeding Program (PNAE): compliance with Article 14 of Federal Law 11947/09 in the municipality of Viçosa-MG.

Abstract

Based on Article 14 of Law 11947/09, this study aimed to analyze the reality of the municipality of Viçosa-MG. For this, it was requested to the Sector of Agreements of the municipality, the data of acquisition of the familiar agriculture, allowing, therefore, to compare this information with the values made available by the National Fund for the Development of the Education - FNDE. The results showed that between 2015 and 2017, only in 2015 was the information compatible between the two bodies. In the other years, there was a divergence both in the percentage of acquisitions and in the values of the resources transferred, a reality that could compromise the evaluation and the continuity of the program. That said, it is believed to be relevant to study the other Brazilian municipalities, in order to verify whether these contradictions are present, in order to shed light on the empirical reality of the PNAE regarding its implementation as a public policy, as well as the quality and reliability of information generated by public bodies.

Key-words: Family Farming. FNDE. PNAE. Public Policy.

1 INTRODUÇÃO

A política pública pode ser definida como o processo pelo qual os governos promovem mudanças na realidade social por meio de programas e ações, conforme descrito por Souza (2006). Nesse sentido, para Secchi (2010), os programas públicos são desenvolvidos para atender as necessidades identificadas na sociedade, cujo objetivo é proporcionar o bem comum. Assim, para os autores, o motivo para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante.

Em relação à Agricultura Familiar, no Brasil, esta tem sido foco de debates no campo das políticas públicas devido à sua importância para a produção de alimentos e para a manutenção da população no campo. Por meio dessas políticas, foram desenvolvidos programas voltados ao fortalecimento da Agricultura Familiar, dentre os quais ressaltamos o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Essa escolha se deve ao fato de que o PNAE, contrariamente à outras políticas de fomento agrário, foca na inserção desses

agricultores nos mercados institucionais, sem para isso, incrementa-los com aportes financeiros, que direciona o foco para a tecnificação e o aumento da produção. Longe disso, o que PNAE dispõe, é a garantia de comercialização dos produtos advindos da agricultura familiar, proporcionando a esses agricultores a renda necessária para a manutenção de suas famílias no campo.

Atualmente, o PNAE estabelece que os alimentos oferecidos aos estudantes da rede básica de ensino público sejam adquiridos, preferencialmente, de agricultores familiares locais, a fim de valorizar a qualidade e as características regionais dos produtos, bem como de ampliar os mercados institucionais para esses agricultores. Tal determinação é assegurada no Artigo 14 da Lei Federal 11.947/09, ao dispor que

do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (BRASIL, 2009a).

Portanto, a partir da referida lei, pode-se considerar que o PNAE passa, além de garantir a segurança alimentar e nutricional dos alunos da rede básica de ensino público, a assumir um importante papel para a promoção do desenvolvimento econômico e social da Agricultura Familiar. No entanto, dada a incipiência dessa determinação legal, julga-se necessário analisar empiricamente as condicionantes que permeiam tal implementação. Esse fato é corroborado por Rezende et al. (2012) ao discutirem, teoricamente, algumas propostas de análise da efetividade das políticas sociais para agricultores familiares, propondo o desenvolvimento de pesquisas de campo para analisar os resultados das mesmas.

Nesse sentido, o presente artigo tem como objetivo, analisar as informações do município de Viçosa-MG referentes aos percentuais de aquisição de alimentos diretamente dos agricultores familiares, a fim de averiguar se o município cumpriu as metas definidas pelo Artigo 14 da Lei 11.947/09, conforme informações disponibilizadas pelo FNDE. Para tanto, inicialmente será apresentado um breve referencial teórico que trata da análise da política pública no que se refere à fase de implementação e sobre o programa de alimentação escolar - PNAE. Em seguida, apresentar-se-á os aspectos metodológicos e posteriormente se discutirá os resultados encontrados.

Assim, o estudo aqui apresentado poderá trazer contribuições, ampliando as investigações na linha de pesquisa “Políticas Públicas”, bem como, ajudar na compreensão da efetividade do programa, considerando que seus resultados e efeitos no conjunto das políticas públicas agrícolas ainda não se encontram bem elucidados pela literatura da área,

principalmente no que se refere às informações empíricas dos implementadores dessas políticas.

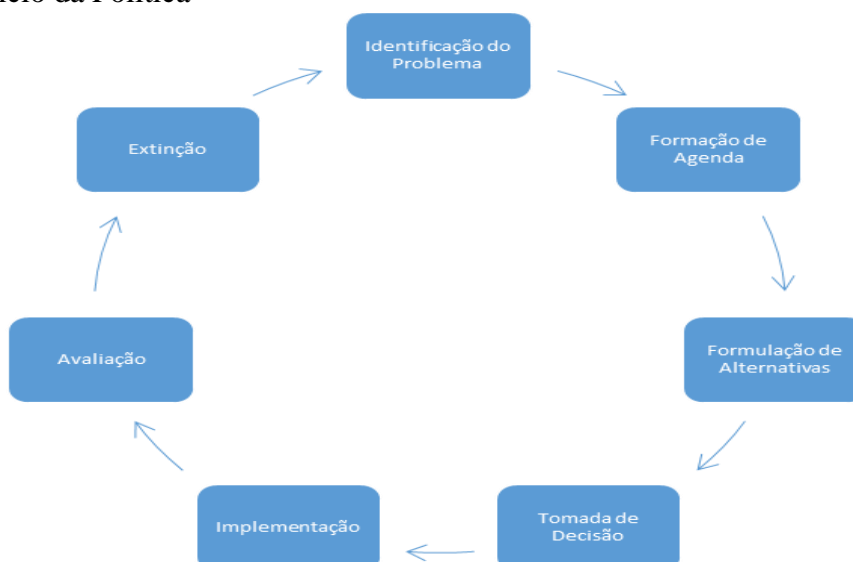
2 REFERENCIAL TEÓRICO¹

2.1 A ANÁLISE DE POLÍTICA PÚBLICA: A IMPLEMENTAÇÃO

Ao referenciar-se à análise de políticas públicas, Secchi (2016) afirma se tratar de uma “atividade prescritiva usada para informar a tomada de decisão sobre questões públicas reais” (p. 89)². Ademais, o autor reconhece que a separação das etapas das políticas, na prática é consideravelmente difícil. Assim, propõe analisar o Ciclo das Políticas Públicas como uma concepção de processo político que pode contribuir como ferramenta de análise das políticas públicas. Nesse sentido, sua importância decorre do fato de suas etapas corresponderem a uma sequência dos processos político-administrativos, possibilitando analisar seu funcionamento fase a fase.

Ainda segundo Secchi (2010), o ciclo de políticas públicas é uma forma estabelecida de visualização e interpretação, que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes, representadas por sete fases principais: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação e 7) extinção, conforme ilustrado na Figura 1.

Figura 1 - Ciclo da Política



Fonte: Secchi, 2010 (Adaptado).

¹ Este tópico foi construído parcialmente a partir da dissertação de mestrado de Xxxxx (xxxx).

² Traduzido pelo autor.

A fase de implementação sucede à tomada de decisão e antecede os primeiros esforços avaliativos. É nesse marco temporal que são produzidos os resultados concretos da política pública. Essa fase é aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações, conforme proposto por O'Toole Jr. (2003 apud SECCHI, 2010).

Sabatier (1986) aponta que a fase de implementação de políticas públicas pode ser pautada em dois modelos: *top-down* e *bottom-up*. No *top-down*, há uma rígida separação entre as fases de tomada de decisão, por parte dos políticos, e de implementação, por parte dos administradores, baseando-se em uma abordagem funcionalista e tecnicista, entendendo que a política deve ser formulada na esfera pública e que a implementação se trata apenas de um esforço administrativo. Já no modelo *bottom-up*, há uma maior atuação dos envolvidos, tanto na concepção como na execução das políticas, possibilitando maior liberdade por parte daqueles que a implementam para realizarem os ajustes necessários a fim de alcançar as metas delineadas.

Nesse sentido, estudar a fase de implementação permite visualizar os obstáculos e as falhas que comumente ocorrem nessa etapa do processo, além de identificar possíveis erros antes da tomada de decisão. Para isso, devem ser analisadas as pessoas e as organizações, seus interesses, competências (técnicas, humanas, de gestão) e comportamentos variados, que, segundo Secchi (2010), são os elementos básicos de qualquer análise sobre o processo de implementação.

Logo, na implementação, o uso de técnicas de administração possibilita identificar as necessidades para se atingir as metas de uma política. Para isso, a implementação busca compreender como certas políticas são bem-sucedidas e outras não, considerando a implementação como um processo em que as ações são dirigidas ao cumprimento dos objetivos definidos anteriormente. Devido à sua complexidade, a implementação se constitui em um momento crucial no ciclo da política, por trazer importantes contribuições para a análise dessas políticas. E é no aprofundamento dessa fase que alguns estudos começam a indicar a necessidade de se buscar entender o processo político de forma mais dinâmica e interativa.

2.2 O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE

O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, de acordo com as informações disponibilizadas no site do FNDE, teve sua origem no início da década de 40, quando o então Instituto de Nutrição defendia a proposta de o Governo Federal oferecer alimentação escolar. Porém, por falta de recursos financeiros, o mesmo só teve seu início, de maneira efetiva, na

década de 50, quando foi estruturado um programa de merenda escolar em âmbito nacional, sob a responsabilidade pública e centralizada. Na época, era realizado um planejamento geral dos cardápios, adquiriam-se os gêneros alimentícios por licitação e se realizava a sua distribuição em todo o território nacional. Nos anos de 1955 e 1956, foram assinados decretos que instituíram a Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), subordinada ao Ministério da Educação e tendo como intenção promover um atendimento em âmbito nacional. Em 1965, houve uma alteração do nome da campanha para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), quando surgiu um grande número de programas financiados pelos Estados Unidos e pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO/ONU). No ano de 1976, ocorreu uma nova mudança no programa e o mesmo foi denominado como Programa Nacional de Alimentação Escolar.

No que se refere à relação do programa com a agricultura familiar, segundo Belik e Chaim (2009) e Peixinho (2013), o PNAE começa a estabelecer relação com a agricultura familiar a partir da Lei nº 8913/1994 (BRASIL, 1994), que possibilitou a descentralização da administração da alimentação para as escolas, permitindo que os produtos advindos dos pequenos produtores agrícolas e pecuários pudessem ser adquiridos por esse mercado institucional.

Mas, foi somente na última década que, conforme argumentam Souza-Esquerdo e Bergamasco (2014, p. 207), “se criou um elo institucional entre a alimentação escolar e a agricultura familiar local ou regional”, com a promulgação da Lei nº 11.947/2009 (BRASIL, 2009), que estabeleceu, como uma das diretrizes da alimentação escolar

o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos (BRASIL, 2009a).

Ademais, para fins de implementação do disposto no Artigo 14 da Lei nº 11.947, a Resolução 38 do FNDE (BRASIL, 2009b) estabeleceu que a aquisição direta de gêneros alimentícios da agricultura familiar ocorresse por meio das Chamadas Públicas, em substituição aos processos de licitação. De fato, as Chamadas Públicas facilitam a comercialização dos produtos advindos da agricultura familiar. Mas, para serem efetivas, precisam ser amplamente divulgadas e contemplar todas as informações necessárias aos agricultores familiares locais, como, por exemplo, tipo, quantidade e qualidade dos produtos, bem como o período e o local de entrega.

De acordo com a cartilha disponibilizada pelo MDA e intitulada “O encontro da agricultura familiar com a alimentação escolar” (s/d, p. 05), as disposições da referida lei garantem uma série de vantagens, tais como

alimentação saudável e adequada; o respeito à cultura, às tradições e aos hábitos alimentares saudáveis; controle social; segurança alimentar e nutricional; desenvolvimento sustentável, o que significa adquirir gêneros alimentícios diversificados, produzidos localmente. Do ponto de vista da produção, é uma importante alternativa no combate à pobreza rural; na garantia da segurança alimentar; na geração de renda e agregação de valor; na sustentabilidade do modelo de desenvolvimento (MDA, s/d, p. 05).

Portanto, pode-se considerar que o PNAE assume importante papel para a promoção do desenvolvimento econômico e social da agricultura familiar na produção de alimentos no Brasil. Porém, seus princípios e diretrizes são recentes e, portanto, sua efetividade ainda não foi devidamente estabelecida no que se refere à implementação das diretrizes do Artigo 14 da Lei Federal 11.947/09.

Nesse entendimento, entre os diversos indicadores que permitem analisar a eficácia social do programa enquanto uma política pública estão aqueles relacionados à observação da realidade empírica sob a perspectiva de seus agentes, beneficiários e executores. Assim o artigo encontra justificativa na necessidade de se compreender as condicionantes que permeiam sua implementação sob a perspectiva da administração pública, em especial da prestação de contas em âmbitos municipal e federal, a fim de averiguar o atendimento da meta estabelecida e sinalizar as possíveis causas do não cumprimento. Mediante isso, serão apresentados, a seguir, os procedimentos metodológicos utilizados para se obter informações sobre o PNAE no município de Viçosa-MG e no FNDE, no que diz respeito ao atendimento das diretrizes do Artigo 14 da Lei Federal 11.947/09.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente análise se desenvolveu por meio de um estudo de caso, cujas informações relevantes foram obtidas através do site do FNDE (consulta, PNAE, dados da agricultura familiar), bem como dos documentos e pareceres disponibilizados pela prefeitura municipal de Viçosa-MG, através de ofício emitido pelo Setor de Convênios. A interpretação dessas informações foi baseada na análise de conteúdo, a qual, segundo Bardin (2009, p. 82), é uma técnica voltada “para a descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifestado na comunicação”. A referida análise procurou agregar conhecimentos que pudessem contribuir para a compreensão das condicionantes que permeiam a implementação das

diretrizes definidas pelo Artigo 14 da Lei Federal 11.947/06 no município de Viçosa-MG. Assim, inicialmente, as informações coletadas na entrevista e nos documentos passaram por um processo de seleção, simplificação, abstração e transformação. Em seguida, tais dados foram organizados de maneira que fosse possível identificar os padrões, as possíveis explicações, as configurações e os fluxos de causa, para, então, poder discuti-los com base na literatura da área.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Sobre o período a ser avaliado, inicialmente foi proposto avaliar os anos de participação do município ao Programa, o que compreendia de 2011 a 2019. No entanto, ao consultar o site do FNDE, observou-se que as informações sobre os percentuais que trata a Lei 11.947/09 referiam-se apenas aos anos de 2011 a 2017. Por sua vez, o Setor de Convênios da Prefeitura Municipal de Viçosa-MG, nos forneceu, via ofício, apenas os dados referentes ao período de 2015 a 2019. Nesse sentido tem-se na análise, o período focal nas informações entre 2015 e 2017.

Em relação às informações do FNDE, quanto aos indicadores referentes aos percentuais de aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar, em Viçosa-MG, observou-se que o município atingiu a meta de 30% estabelecida por lei nos anos de 2016 e 2017, não atingindo em 2015, conforme demonstrado na Tabela 1.

Tabela 1 - Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE de Viçosa-MG, segundo o FNDE.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO						
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO						
Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE						
Ano Exercício	Código IBGE	UF	Entidade Executora	Valor transferido	Aquisições agricultura familiar	Percentual
Ano Exercício: 2014	3171303	MG	PREF MUN DE VICOSA	R\$ 521.310,00	R\$ 3.805,62	1%
Ano Exercício: 2015	3171303	MG	PREF MUN DE VICOSA	R\$ 737.520,00	R\$ 193.339,84	26%
Ano Exercício: 2016	3171303	MG	PREF MUN DE VICOSA	R\$ 1.001.300,16	R\$ 453.608,84	45,30%
Ano Exercício: 2017	3171303	MG	PREF MUN DE VICOSA	R\$ 686.533,00	R\$ 282.182,56	41,10%

Fonte: Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>>. Acesso em: 27 maio. 2021. (Adaptado)

De maneira semelhante, segundo informações prestadas pelo município, sobre os valores de repasse do FNDE e de aquisições obtidas diretamente dos agricultores familiares para o PNAE, no ano 2015 o município afirma não ter atingido o percentual, ficando apenas 3,8% abaixo da meta. Por sua vez, nos anos de 2016 e 2017, a meta foi cumprida, tanto de acordo com o FNDE, quanto de acordo com o município, porém os valores publicados pelos dois órgãos não coincidem. O Setor de Convênios informa que, Viçosa-MG, adquiriu nos anos de 2016 e 2017, respectivamente, 59,5% e 40,3% dos gêneros alimentícios para a merenda escolar diretamente da agricultura familiar, enquanto para o FNDE essa porcentagem foi de 45,30% e 41,10% respectivamente.

Além disso, especificamente no ano de 2016, além dessa divergência percentual, os valores referentes aos recursos repassados ao município também divergem entre os dois órgãos. Para o FNDE o valor repassado foi de R\$ 1.001.300,16, enquanto o informado pelo município foi de R\$ 762.002,00, como observado na Tabela 2.

Tabela 2 – Valores repassados ao município e adquiridos diretamente da agricultura familiar para o PNAE entre 2015 e 2017, segundo a Prefeitura municipal de Viçosa-MG.

Valores repassados pelo FNDE e adquiridos da agricultura familiar pelo PNAE, Viçosa-MG			
Ano	VALORES REPASSADOS PELO FNDE (em R\$)	VALORES AQUIRIDOS DA AGRICULTURA FAMILIAR (em R\$)	% DE AQUISIÇÃO
2015	737.520,00	193.339,84	26,20%
2016	762.002,00	453.608,84	59,50%
2017	686.533,00	277.152,48	40,30%
2018	675.740,20	376.447,49	55,70%
2019	717.532,00	315.900,21	44%

Fonte: Ofício disponibilizado pelo Setor de Convênios, Prefeitura Municipal de Viçosa-MG, adaptado pelo autor.

Observa-se, portanto, que entre o período de 2015 a 2017, apenas no primeiro ano as informações foram compatíveis entre o FNDE e o município. Em relação ao ano de 2016, houve divergência no percentual de aquisição da agricultura familiar e nos valores de repasse do FNDE ao município de Viçosa-MG; e 2017 a discordância ocorreu no percentual das aquisições.

Ao questionarmos o município sobre a incompatibilidade dessas informações, especialmente no que se refere ao não cumprimento das metas nos anos de 2011, 2014 e 2015 como informado pelo FNDE, o Setor de Convênios da Prefeitura Municipal de Viçosa-MG,

informou, via ofício que, para se analisar os dados anteriores a 2015, o setor demandaria de um maior tempo para a resposta. Entretanto, apontam que a discrepância no percentual, informado pelo FNDE, referente ao ano de 2014, indicando que o município havia adquirido apenas 1% da agricultura familiar, causa estranheza frente aos demais percentuais informados. Ademais, ressaltou que o trabalho no Setor de Convênios, tem sido focado na adoção de processos mais eficientes de acompanhamento e avaliação do Programa, condicionantes que puderam ser observadas na Figura 3, demonstrando que o município vem ultrapassando significativamente as metas a partir de 2016.

Ainda sobre as divergências entre os dois entes, as informações prestadas pelo município, apontam para uma possível causa. Segundo o Setor de Convênios, o sistema em que as prestações de contas do PNAE são lançadas, SIGPC, as prestações de contas encontram-se, desde 2011, primeiro ano de participação do município no PNAE, com o status “em análise por parte do FNDE”.

Esse fato, de acordo com Setor de Convênios, levanta questionamentos em relação à confiabilidade das informações divulgadas publicamente pelo FNDE.

Ademais, sabe-se que os recursos municipais para as aquisições do PNAE podem ser suspensos caso as prestações de contas sejam reprovadas pelo FNDE. Nesse sentido, apontam para a necessidade de processos mais ágeis por parte do FNDE, especificamente em relação à conclusão das análises dessas prestações de contas, visto que permitiria aos municípios e aos demais interessados, acompanharem os processos com mais qualidade informativa, possibilitando uma análise e tomada de decisão mais assertiva.

Isto posto, observa-se que as informações apresentadas no site do FNDE que divergiram da realidade local relatada pelo município podem estar relacionadas às falhas nos processos de transferência de informações. Nesse processo, a responsabilidade do município está no lançamento adequado das notas fiscais diferenciando as compras adquiridas dos agricultores familiares dos demais fornecedores, condição que impacta diretamente na apuração da meta legal. Por sua vez, cabe ao FNDE a atualização desses dados no sistema de forma clara e em tempo pertinente.

As informações levantadas neste estudo são relevantes, pois são escassos os estudos que investigam quais mecanismos os diferentes municípios brasileiros têm desenvolvido para alcançar a meta estabelecida pela referida lei de no mínimo 30% (trinta por cento) dos recursos destinados à merenda escolar serem utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar (BRASIL, 2009a).

Com esse propósito, encontrou-se o trabalho de Paschoalino e Ferrante (2017), que buscou compreender, na perspectiva da gestão pública municipal, quais os motivos que impediram o município de Araraquara, no interior de São Paulo, de alcançar a meta. Os autores identificaram, com base nas informações do FNDE, que “a compra de alimentos da agricultura familiar no município não atingiu a cota mínima exigida por lei, sendo 6% em 2011, 18% em 2012, 24% em 2013, 9% em 2014 e 29% em 2015” (p. 1). A partir de entrevista com a gestora de Araraquara, foi confirmado que o município não alcançara a referida meta devido às seguintes dificuldades: “carência de infraestrutura logística adequada, falta de um diagnóstico completo da produção dos agricultores familiares, desconfiança dos produtores com o ente público e contínua mudança de entidade executora do programa” (p. 1).

Por sua vez, Toyoyoshi et al. (2013) avaliaram a aquisição de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar pelos municípios que se inscreveram e foram selecionados para receber a 8ª edição do “Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar”, uma realização da organização não governamental “Ação Fome Zero” com o propósito de identificar e premiar as prefeituras com boas práticas de gestão pública municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). No ano investigado, 2011, foram utilizados os dados sobre o percentual de compra da Agricultura Familiar e os tipos de gêneros alimentícios adquiridos pelos municípios. Dos 22 municípios premiados, 19 tinham realizado aquisições da Agricultura Familiar, mas apenas 8 tinham alcançado a meta dos 30%. As dificuldades apontadas foram relacionadas à falta de adesão dos agricultores familiares aos processos das chamadas públicas e à quantidade de alimentos necessária para suprir as escolas.

Não encontramos na literatura pesquisas que identificassem incompatibilidades no alcance das metas relativas à transferência de informações, como no caso do nosso estudo. A identificação dessa falha demonstrou que a análise da implementação das políticas públicas, é uma importante ferramenta, pois possibilitou notar inconsistências nos processos de transferência de informações na Política Pública estudada. Isto pois, por se tratar de um programa concebido em âmbito federal para implementação municipal, a comunicação entre os órgãos, bem como suas respectivas responsabilidades devem ser claras e de pleno conhecimento público, minimizando lacunas que inviabilizem a execução do programa. Assim, acredita-se que esses resultados, ainda que incipientes, possam contribuir para a geração de novos conhecimentos e para a efetivação dos processos que visam ao fortalecimento do referido programa nos diversos municípios brasileiros.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise empírica da implementação do Artigo 14 da Lei Federal 11.947/09 em Viçosa-MG permitiu compreender que a trajetória e a configuração do PNAE nesse município, sofreram influências não somente das diretrizes norteadoras do programa, mas também dos agentes executores, que diante de suas realidades ajustaram-se às melhores formas de atender às demandas dessa política. Assim, essas condições corroboram as concepções de Lima e D'ascenzi (2013) ao defenderem que o processo de implementação de uma Política Pública pressupõe que

[os] atores exercem sua discricionariedade, com base em sistemas de ideias específicos; as normas organizacionais formais e informais constroem e incentivam determinados comportamentos; por último, o plano é um ponto de partida que será interpretado e adaptado às circunstâncias locais. Nesse quadro, as variáveis cognitivas recebem destaque, pois atuam como mediadoras entre as intenções contidas no plano e sua apropriação nos espaços locais. Os elementos listados permitem diversas possibilidades e formam um quadro amplo para a análise. Como todo plano, porém, sua adequação depende da aplicação em situações reais (p. 109).

Quanto ao atendimento do Artigo 14 da referida lei, os dados disponíveis no site do FNDE demonstram que o município cumpriu a meta de aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar em quatro dos sete anos disponibilizados em seu site (2012, 2013, 2016 e 2017). Contudo, as informações do referido município, mesmo com marco temporal diferente, demonstram que apenas em 2015, a meta não foi cumprida ficando apenas 3,8% abaixo dos 30% demandados por lei. Ademais, sobre o não cumprimento da meta no ano de 2014 informado pelo FNDE, o município questiona a veracidade da informação, visto que de acordo com o FNDE, apenas 1% dos recursos foram destinados à aquisição diretamente da agricultura familiar, percentual muito aquém dos demais percentuais apresentados.

Nesse sentido, os apontamentos proferidos pelo município, através do Setor de Convênios, direcionam para uma possível falha decorrente do próprio FNDE, visto que a demora na finalização das avaliações das prestações de contas, impossibilitaria elencar tais percentuais com precisão. Ademais, ressalta-se que ao constatar-se que essas informações não correspondem à realidade, incorre-se em problemáticas ainda mais graves, como a possibilidade de suspensão dos repasses para o PNAE diante de uma possível reprovação das contas, culminando na paralisação do programa, bem como no impacto do uso difuso dessas informações pela própria academia.

Diante do exposto, aponta-se para a relevância de novos estudos direcionados aos processos informativos disponibilizados pelo FNDE e pelos diversos municípios brasileiros, promovendo a elucidação desses processos e, conseqüentemente, a identificação dos possíveis entraves.

Considera-se, por fim, que os resultados apresentados neste artigo refletem a importância da análise de Políticas Públicas, em especial, para a análise empírica da implementação de políticas públicas, considerando as perspectivas dos agentes executores. Ademais, também podem contribuir para uma melhor compreensão das relações entre as Políticas Públicas e o Desenvolvimento Humano e Social, especialmente em relação à agricultura familiar.

6 AGRADECIMENTOS

Agradeço à FAPEMIG - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais, pelo apoio financeiro que contribuiu para a realização deste estudo.

7 REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa, Portugal: Edições 70 LTDA, 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**, v. 22, n. 5, p. 595-607, 2009.

BRASIL, **Lei nº 8913, de 12 de julho de 1994**, que dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. Publicada no Diário Oficial da União, em 12 de julho de 1994.

_____. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**, que 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. Publicada no Diário Oficial da União, em 16 de junho de 2009. (a).

_____. Brasil. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Publicada no Diário Oficial da União, em 16 de julho de 2009. (b).

Histórico PNAE. **FNDE**. Disponível em:

<<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>>. Acesso em 21 de maio de 2021.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de sociologia e política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013.

O encontro da agricultura familiar com a alimentação escolar. **Cartilha MDA, 2012**. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/dourisetearaujo/cartilha-mda>>. Acesso em 21 de maio de 2021.

PASCHOALINO, A.; FERRANTE, V. B. Os gargalos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Araraquara sob a perspectiva da Administração Pública Municipal. **Seminário de Políticas Públicas UNIARA, 2017**.

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

PNAE, dados da agricultura familiar. **FNDE**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>>. Acesso em 21 de maio de 2021.

REZENDE, SM de M. et al. Proposta metodológica para avaliação da efetividade das políticas sociais para agricultores familiares do Estado de Goiás. In: **Embrapa Arroz e Feijão-Artigo em anais de congresso**. 2012.

SABATIER, Paul A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of public policy**, p. 21-48, 1986.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010. v. 133.

_____. Policy analysis in Brazil: a comparison of rationalist and argumentative approaches. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 18, n. 1, p. 88-101, 2016.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul.-dez. 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 Economia e Sociologia Rural**, v. 52, p. 205-222, 2014.

TOYOYOSHI, J. Y. et al. Avaliação da aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar para a alimentação escolar. **Mundo Saude**, v. 37, n. 3, p. 329-35, 2013.

VALADÃO, W. B. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na perspectiva dos modos de vida de seus beneficiários, Viçosa-MG**. 2019. 124 f. Dissertação (Mestrado em Economia Doméstica) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2019.