



08, 09, 10 e 11 de novembro de 2022  
ISSN 2177-3866

## **CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS E COMPRAS DA AGRICULTURA FAMILIAR NO ÂMBITO DO PNAE**

**ALINE XISTO RODRIGUES**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

**JULIANA MARIA DE ARAÚJO**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

**SUELY DE FÁTIMA RAMOS SILVEIRA**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

**MARIANA BARROS TEIXEIRA**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

# **CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS E COMPRAS DA AGRICULTURA FAMILIAR NO ÂMBITO DO PNAE**

## **1. INTRODUÇÃO**

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) faz parte das políticas brasileiras desde 1955, quando foi criado com o nome “Campanha da Merenda Escolar”. Atualmente ele é considerado um dos mais abrangentes dentro da temática segurança alimentar e nutricional no país (BRASIL, 1955; BARROS; TARTAGLIA, 2003; PEIXINHO, 2011; SILVA, 2021). Além disso, a Lei 11.947/2009, atual marco normativo do programa, o inseriu no bojo das políticas brasileiras destinadas ao segmento familiar e determinou que no mínimo 30% dos recursos do programa deve ser empregado em compras diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural enquadrados na Lei 11.326/2006 (BRASIL, 2006; BRASIL, 2009; PEIXINHO, 2011; SILVA, 2021).

Há uma vasta literatura sobre o PNAE e sobre os avanços trazidos pela Lei 11.947, em relação à garantia de direitos fundamentais como alimentação, saúde e educação e direitos de minorias (DEUS; SILVA, 2021; GOMES 2021; PEIXINHO, 2011; SCHWARIZMAN *et al.*, 2017). Outros estudos evidenciaram empiricamente que a vinculação entre alimentação escolar e agricultura familiar tem efeitos positivos na qualidade dos alimentos oferecidos aos estudantes (GONÇALVES, 2015), na geração de emprego, remuneração do trabalho e distribuição de renda (ELIAS *et al.* 2019). Entretanto segundo dados do FNDE (2021) em 2019 33% dos municípios brasileiros não cumpriu a meta mínima de compras da agricultura familiar, havendo inclusive caso em que não houve repasse. Em outro extremo há municípios que empregaram todo recurso recebido do FNDE na agricultura familiar.

Percebe-se na literatura uma carência de pesquisa que vinculem o PNAE à temática capacidade estatal. Assim o objetivo presente estudo foi compreender em que medida as capacidades estatais municipais influenciam o percentual de compras locais da agricultura familiar no âmbito do PNAE, a partir dos resultados dos 5570 municípios brasileiros. Vale frisar que, desde a descentralização do PNAE em 1998, os entes federados assumiram a responsabilidade pela gestão dos recursos do programa (BRASIL, 2009; FNDE, 2017).

A pesquisa teve como base a literatura sobre capacidades estatais e também sobre o PNAE, de modo a adequar as variáveis em análise à realidade do programa em questão, contemplando assim sua dinâmica de funcionamento, estrutura normativa, atores sociais e possíveis barreiras às compras da agricultura familiar. Quanto à temática capacidades estatais, orientou-se pelas abordagens contemporâneas, que se pautam nas dimensões técnico-administrativa e político-relacional, tendo como principal referência os estudos de Gomide e Pires (2014).

## **2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

### **2.1. O PNAE como política pública brasileira**

Desde sua inserção na estrutura oficial de governo, o PNAE sofreu influência de posicionamentos divergentes da sociedade e de forças do cenário político e econômico nacional e internacional. Tais aspectos refletiram em sua formalização normativa, em seus indicadores de implementação e nos mecanismos de coordenação (BARROS, TARTAGLIA, 2003; PEIXINHO, 2011; SILVA, 2021). A própria criação do programa, em 1955 pelo Decreto nº 37.106, esteve condicionada à possibilidade de acordos de cooperação internacional, que ocorreram principalmente com os Estados Unidos. Tais acordos propiciaram a dependência do programa a produtos externos no período de 1955 a 1973, além de ter sido instrumento de

influência geopolítica, impactando a formação de hábitos alimentares no país (PEIXINHO, 2011; SILVA, 2021).

De 1973 a 1994 o desenho do PNAE manteve a centralização das decisões referentes à aquisição e distribuição de alimentos na União, e o controle do fornecimento dos produtos estava por conta de poucas empresas de capital nacional e internacional. Nem mesmo o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan II), instituído em 1976, foi forte o suficiente para vencer a pressão das grandes empresas ligadas ao complexo agroindustrial nacional. Considerado uma proposta inovadora para a segurança alimentar e para o PNAE, dentre as diretrizes do Pronan II estava a previsão de apoio ao pequeno produtor e gestão regionalizada das compras públicas. Todavia devido às divergências políticas seus recursos foram sendo minados e inviabilizaram o cumprimento das ações que faziam parte de sua estratégia (BRASIL, 1976; PEIXINHO, 2011; SILVA, 2021; VALENTE, 1996)

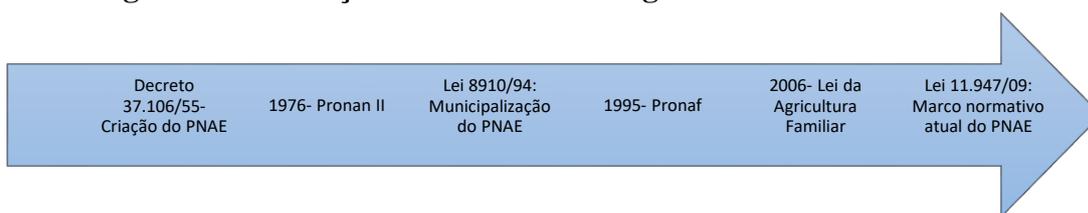
Após a ditadura militar inicia-se o debate nacional a respeito da nova sistemática de implementação descentralizada das políticas sociais, especialmente após a promulgação de Constituição Federal de 1988. No caso do PNAE a descentralização a nível municipal era vista à época como uma estratégia de fortalecimento das economias locais, entretanto ela só foi iniciada a partir de 1994. Em 12 de julho de 1994, foi instituída a Lei 8910/1994, quando o impeachment do presidente Fernando Collor e a pressão popular a respeito da temática da fome possibilitaram um novo impulso às discussões das possibilidades de atuação governamental (Silva, 2014<sup>a</sup>).

Em 2003 iniciou-se um processo reestruturação das políticas de segurança alimentar do Brasil, ancorado no o lançamento do Programa Fome Zero. Em 2006 foi publicada a Portaria Interministerial 1010/2006, que institui as diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional (BRASIL, 2006; PINHEIRO, 2008; SILVA, 2021). Quanto ao PNAE, a Lei 11.947, de 16 junho de 2009, seu atual marco normativo, conferiu ao programa um caráter intersetorial ao vincula-lo à política de educação, de saúde e à política de proteção de direitos de minorias (BRASIL, 2009; SCHWARTZMAN; SILVA, 2021).

Um dos avanços possibilitados pela Lei 11.947 foi a inclusão dos agricultores familiares como atores sociais do PNAE, fato que representa uma vitória diante do histórico de marginalização desse segmento frente as ações do Estado, especialmente até o final da década de 1980. Como salienta Grisa (2017) o reconhecimento político e institucional da agricultura familiar só foi iniciado na década de 1990, tendo como referência o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, criado em 1995. Nesse sentido também é relevante mencionar as contribuições Lei nº 11.326/2006, que define as diretrizes para formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e delimita conceitualmente a agricultura familiar (BRASIL, 2006).

De modo a vincular a alimentação escolar a agricultura familiar a Lei 11.947 determinou que no mínimo 30% dos recursos repassado pelo FNDE ao Estados e municípios deve ser empregado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações (BRASIL, 2009). Com o intuito de reduzir os entraves burocráticos, que dificultavam o acesso dos pequenos aos mercados institucionais, a referida lei também possibilitou a dispensa de licitação nos moldes da Lei nº 8666/1993, introduzindo um novo instrumento, as chamadas públicas. Vale ressaltar que o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003, já vinha comercializando nestes moldes, o que serviu de experiência e abriu a possibilidade de inserção dos agricultores familiares nas compras do PNAE (BRASIL, 2009; SCHWARTZMAN, 2017).

**Figura 2: Vinculação do PNAE com a Agricultura Familiar**



Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (1955, 1976, 1994, 2006, 2009); Silva (2021); Peixinho (2011).

Na opinião de Silva, 2021, embora a evolução institucional do PNAE tenha seguido um padrão incremental, sem haver em nenhum momento mudança disruptiva, o somatório das alterações possibilitou avanços significativos ao programa (SILVA, 2021).

## 2.2. Capacidades estatais e políticas públicas

A literatura sobre capacidade estatal remonta da década de 1970, tendo como ponto de partida estudos como o de Chales Tilly sobre o papel da guerra na formação do Estado. Dentre suas obras se destaca a intitulada *The Formation of National States in Western Europe* (1975). Tais estudos versavam sobre as dimensões fiscal e coercitiva de capacidade, levando em consideração o aparato necessário para arrecadar impostos da população local e conter possíveis resistências a tais extrações (CINGOLANI, 2013). Na década de 1980 estudos sobre o retorno do Estado e seu papel na transformação, sobretudo econômica, tiveram como ponto de centralidade a capacidade administrativa, frente à autonomia necessária para a tomada de decisões (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985; SKOCPOL, 1979).

A partir da década de 1990 a visão do Estado insulado foi sendo substituída pela compreensão de que as capacidade estatais também deveriam contemplar as relações entre Estado e sociedade. Assim a capacidade estatal não estaria restrita às características do aparelho estatal, devendo também levar em consideração a relação do Estado com as estruturas sociais que estão em seu entorno (EVANS, 1996; MIGDAL, 1988; MANN, 1993).

Estudos contemporâneos no campo da Ciência Política e Administração Pública vem abordando o tema capacidade estatal na perspectiva da produção de políticas públicas em contexto de democratização e globalização (GOMIDE, 2017). Tais estudos evoluíram de uma abordagem meramente centrada no Estado, focada nas capacidades, fiscal, coercitiva e burocrática, passando a incorporar a dimensão relacional, que leva em consideração o elo criado entre o Estado e a sociedade, vista como agente ativo e relevante na conformação das decisões estatais (GRIN; DEMARCO; ABRUCIO; 2021; CINGOLANI, 2013).

Atualmente há diversas definições para o conceito de capacidade estatal, que possuem como ponto de convergência o destaque da retomada da centralidade do Estado no exercício de suas atividades, a exemplo da promoção do desenvolvimento e da resolução de conflitos sociais (Aguiar; Lima, 2019). Dentre as distintas definições para o termo, está a que a relaciona com uma medida da capacidade de um governo para implementar suas políticas e objetivos. Além disso a ideia dos atributos do estado para a produção de bens e serviços públicos e a necessidade de criação mecanismos capazes de viabilizar o poder estatal e faze-lo atingir diversos grupos sociais e territoriais. (GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021; AGUIAR; LIMA, 2019 COELHO, 2020).

## 2.3. Capacidades Estatais para implementação do PNAE

Segundo Repetto (2004) ampliar e fortalecer as capacidades estatais é condição necessária para melhorar o desenho da intervenção do Estado na problemática social. Ainda segundo o referido autor, embora a capacidade administrativa seja condição necessária, ela não é suficiente para alcançar níveis relevantes de capacidade estatal. Na mesma linha de

pensamento, Gomide e Pires (2014) desenvolvem um modelo de capacidade estatal que se divide em duas dimensões, a técnico-administrativa e a político-relacional. Sob tal perspectiva a condução de políticas de desenvolvimento em ambiente democrático depende da existência de uma burocracia profissional, coesa e meritocrática, mas também de habilidades da burocracia do executivo em expandir os canais de interlocução e negociação com os diversos atores sociais e da existência de instituições representativas, participativas e de controle.

Como capacidades técnico-administrativas, pressupõe-se que o Estado precisa ter autonomia e um corpo técnico qualificado para implementar suas políticas. Assim as burocracias profissionais necessitam estar pautadas em carreiras estáveis, recrutamento com base no mérito e desenvolvimento de pessoal (GEDDES, 1994; GRINDLE, 1997). Marengo, Strohschoen e Joner (2017) analisaram os efeitos da escala de profissionalização da burocracia governamental na política tributária, especificamente relacionada à arrecadação do imposto imobiliário urbano (IPTU) utilizando para isso indicadores referente à proporção de servidores com contratação baseada em mérito, bem como o nível de escolaridade destes servidores. Diante do exposto, espera-se que:

H1: A estabilidade e autonomia do corpo técnico influencie positivamente a eficácia local nas compras da agricultura familiar no âmbito do PNAE.

H2: O nível profissional da burocracia influencie positivamente o percentual de compras da agricultura familiar.

Ao propor uma metodologia para investigação de capacidades administrativas na área de habitação, Arretche, 2012, incluiu no estudo a variável “órgão de política habitacional” tendo como suposição que a existência de uma secretaria exclusiva revelaria a presença de um espaço institucional na agenda municipal, possibilitando assim maior efetividade de política habitacional. A conclusão foi que, contar com uma estrutura específica de gestão aumentou as chances de que um município obtivesse recursos federais do Programa de Aceleração do Crescimento. No mesmo sentido, com o intuito de analisar a relação entre capacidades governamentais e desenvolvimento humano no Brasil, Coelho, 2020, utilizou a presença de secretarias exclusivas nas áreas analisadas como indicador de estrutura de gestão. Assim, espera-se que:

H3: A presença de uma estrutura de gestão na área agropecuária exerça influência positiva na aquisição direta da agricultura familiar.

A dimensão político-relacional está relacionada a canais de participação e representação dos distintos atores sociais (GOMIDE; PIRES, 2014). Coelho, 2020 utilizou informações referentes à presença de conselhos gestores na área de saúde educação e assistência social como indicadores de participação social. Em relação ao PNAE, como ressalta Ferreira, 2021, a institucionalização do Conselho de Alimentação Escolar representa um importante instrumento de controle social do programa, possibilitando o acompanhamento e fiscalização dos recursos, zelo pela qualidade da alimentação, condições higiênicas e aceitação dos cardápios e emissão de pareceres sobre o relatório de gestão anual. Além disso a Lei nº 11.947/2009 prevê que outras capacidades podem ser criadas pela cooperação com outros conselhos, dentre eles o conselho de Educação, Conselho de Saúde, Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional e o Conselho de Desenvolvimento Rural (FERREIRA, 2021). Assim pressupõem-se que:

H4: O número de conselhos municipais em áreas afins ao PNAE influencie positivamente o percentual de compras da agricultura familiar.

Ainda na dimensão político-relacional, a literatura revela uma necessidade de apoio da administração pública local ao segmento familiar, de modo a minimizar as barreiras políticas e possibilitar o cumprimento da Lei 11.947/2009 (FREITAS, 2017, SANTOS 2020). Como ressalta Schwarizman et al., a implementação das compras diretas da agricultura familiar para alimentação escolar é um processo complexo, sendo necessário desenvolver mecanismos de articulação entre os atores sociais de forma abrangente e coordenada. Na mesma linha, Pedraza

et al., 2016, confirmou que a baixa adesão de alguns municípios reflete a necessidade de mecanismos precisos e eficientes, assim como da organização de gestores e agricultores para o cumprimento da normativa. Assim, espera-se que:

H5: A existência de cooperativas de produtores agropecuários com cadastro oficial na prefeitura influencie positivamente a eficácia local das aquisições da agricultura familiar no PNAE.

### 3. METODOLOGIA

#### 3.1. Unidade de análise de dados

O presente estudo, que se caracteriza como um *cross-section*, teve como base os 5.570 municípios brasileiros, entretanto houve ausência de dados para algumas variáveis. Os dados foram coletados secundariamente em fontes oficiais, tendo como referência o ano de 2019. O Quadro 2 detalha as variáveis utilizadas no estudo, suas fontes e o referido ano base.

**Quadro 2: Variáveis utilizadas no estudo**

Variável		Descrição	Fonte	Exp	Embas. Teórico
Dimensão	Variável				
Variável de resultado	Compra da agricultura familiar	% do recurso repassado pelo FNDE no âmbito do PNAE utilizado pelo município na compra da agricultura familiar	FNDE 2019	----	
Capacidades técnico-administrativas	Escol. do gestor agropecuário	Escolaridade do titular do órgão agropecuário em escala crescente de 1 a 9 (sendo 1 fundamental incompleto, 2 fundamental completo, 3 médio incompleto; 4 médio completo, 5 graduação incompleta, 6 graduação completa, 7 especialização, 8 mestrado e 9 doutorado)	Munic 2017	+	Marengo, Strohschoen e Joner (2017);
	Escolaridade do gestor de educação	Escolaridade do titular do órgão de educação em escala crescente de 1 a 9 (sendo 1 fundamental incompleto, 2 fundamental completo, 3 médio incompleto; 4 médio completo, 5 graduação incompleta, 6 graduação completa, 7 especialização, 8 mestrado e 9 doutorado)	Munic 2018	+	Marengo, Strohschoen e Joner (2017);
	Secretaria exclusiva	Variável dummy que representa a presença ou não de secretaria exclusiva do setor agropecuário. Foi atribuído valor 1 para sim e 0 para não.	Munic 2017	+	Arretche, 2012; Coelho, 2020
	Servidores estatutários	Percentual de funcionários da administração direta pertencente ao regime estatutário	Munic 2018	+	Marengo, Strohschoen e Joner (2017);
Capacidades político-relacionais	Cooperativa registradas	Variável dummy que representa a presença ou não de cooperativas de produtores agropecuários com registro oficial na prefeitura. Foi atribuído valor 1 para sim e 0 para não.	Munic 2017	+	Freitas, 2017; Santos, 2020
	Conselhos	Total de conselhos por município entre: alimentação escolar, desenvolvimento rural, saúde, educação e segurança	Munic 2017/2018 - somente conselho de desen. rural)	+	Coelho, 2020; Ferreira, 2021.

		alimentar (escala somada que vai de 0 a 5)	2018- conselhos	demais	
Contexto local	Analfabetismo	Taxa de analfabetismo por município	(DataSus2010)	-	-
	População pobre	% da população com baixa renda (menor que um quarto de salário mínimo)	(DataSus2010)	-	-
	Aprovação ens. médio	Taxa de aprovação no ensino médio	(INEP 2019)	+	

Fonte: Elaboração própria

Vale salientar que os dados mais recentes em relação às compras agricultura familiar são de 2019. O ideal seria a utilização de dados do mesmo ano, relativos às variáveis independentes, entretanto devido à indisponibilidade de dados do mesmo ano, adotou-se os dados mais recentes possíveis, desde que antecedendo o ano da variável dependente (de resposta).

### 3.2. Técnica de análise de dados

O percentual de compras da agricultura familiar no âmbito do PNAE possui uma grande heterogeneidade entre municípios brasileiros, o que acarreta em uma grande dispersão em torno da média, conforme disposto na Figura 2. Devido a essa distribuição desigual, o efeito das variáveis independentes na dependente pode não ocorrer da mesma maneira nos distintos municípios em estudo. Por esse motivo optou-se pela técnica de regressão quantílica, que além de possibilitar estimativas dos diferentes quantis, permite um resultado mais robusto, em resposta aos outliers (KOENKER, 1998). Como observado por Marioni. et al. (2016), a partir das regressões quantílicas é possível observar a resposta de cada quantil, enquanto que na regressão por Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) há apenas uma reta de regressão em torno da média, podendo ofuscar importantes efeitos distributivos.

Assim foram estimados os quantis 25, 50, 75 e 90, de modo a fornecer resultados, respectivamente, para os municípios que estão entre os 25% com menores percentuais de compras da agricultura familiar no âmbito do PNAE, para os que estão entre 50% com menores percentuais de compras e assim por diante até chegar aos que estão entre os 90% com menores percentuais. O Pacote utilizado nas análises foi o Stata, e, afim de evitar a superestimação do modelo, foi executado teste VIF, cujo resultado indicou inexistência de multicolinearidades entre as variáveis independentes (DANIELS; MINOT, 2020).

## 4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

### 4.1. Análise exploratória dos dados

Os dados indicaram que o percentual médio de compras da agricultura familiar foi de 43,24%, conforme Tabela 1, entretanto 33% dos municípios não cumpriu a meta mínima. Enquanto em um extremo estão 9,2% dos municípios que não destinaram nada à agricultura familiar, em outro 4,9% utilizou todo recurso recebido do FNDE em compras da agricultura familiar. A figura 3 apresenta a distribuição dos municípios brasileiros em detrimentos do cumprimento ou não da meta mínima de 30% determinada na Lei 11.947/2009.

**Tabela 1: Estatística descritiva**

Variable	Obs	Média	Desvio-padrão	Min	Max
% Compra da agricultura familiar	5511	43,246	37,929	0,00	1451,4

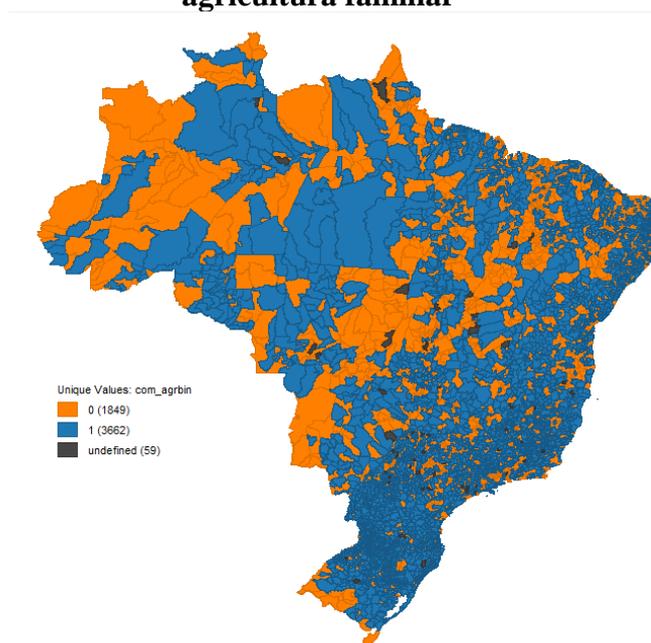
Escolaridade do gestor de educação	5569	6,722	0,78	2,00	9,00
Cooperativas com registro oficial na prefeitura	4344	0,405	0,491	0,00	1,00
Secretaria exclusiva	5565	0,254	0,435	0,00	1,00
Servidores estatutários	5504	60,701	22,454	0,00	100
Presença de conselhos	5570	3,957	0,774	0,00	5,00
Escolaridade do gestor agropecuário	5139	4,782	1,689	1,00	9,00
Analfabetismo	5564	15,817	9,751	0,90	47,1
População pobre	5564	22,551	16,922	0,05	77,91
Taxa de aprovação do ensino médio	5561	86,78	8,687	43,2	100

Fonte: resultados do estudo

No que diz respeito à composição do quadro de servidores da administração direta municipal, a média de servidores concursados é um pouco superior a 60%, mas somente em 16% dos municípios o percentual de servidores concursados foi superior a de 60%. Das observações, 36% possuía até 60% de servidores estatutário e 5% apresentou mais de 80% do quadro composto por servidores de carreira, havendo inclusive casos de municípios onde nenhum servidor da administração direta era concursado. O percentual de municípios com presença secretaria exclusiva agropecuária foi de 24,49%, observações.

Na média os titulares do órgão de educação possuem um grau de escolaridade superior aos gestores agropecuários, sendo ensino superior e ensino médio respectivamente. Com relação à taxa de analfabetismo chama a atenção o fato de que, embora a média dos municípios seja de 15,817%, a taxa máxima chega a 47,1%. De maneira similar, o percentual médio da população pobre é de 22,55%, mas em seu limite extremo chega a 77,91%.

**Figura 3: Distribuição em relação ao cumprimento do mínimo de compras da agricultura familiar**



Legenda: Os municípios em azul cumpriram o mínimo legal de compras da agricultura familiar em 2019. Os que estão em laranja descumpriram. Em branco estão os municípios para os quais há ausência de dados.

Fonte: FNDE, 2021.

Em relação aos conselhos, os dados mostraram que apenas 25% dos municípios brasileiros possuíam os cinco conselhos (alimentação escolar, desenvolvimento rural, segurança alimentar, saúde e educação). A maioria, cerca de 48% possuíam 4 conselhos, 24% dos municípios 3 conselhos, 2,4% possuíam 2 conselhos, 5 municípios brasileiros possuíam 1 conselho. O único município que apresentou ausência de conselho foi Santa Cruz do Xingu, localizado no Mato Grosso. Além disso foram identificados 35 municípios com ausência do conselho de segurança alimentar (CAE), que é condição obrigatória para recebimento do recurso do programa.

#### 4.2. Resultados da regressão quantílica

Conforme mencionado anteriormente a regressão quantílica foi realizada para os quantis 25, 50, 75 e 90, cujos resultados estão sintetizados na Tabela 2. O modelo final de regressão contou com 4022 observações, tendo em vista a ausência de alguns dados, já mencionada anteriormente.

Com exceção das secretarias exclusivas do setor agropecuário e da taxa de aprovação no ensino médio, as demais variáveis dependentes produziram efeitos estatisticamente significativos em relação à eficácia nas compras locais do PNAE.

A composição do quadro de servidores da administração direta e os conselhos foram as variáveis com maior magnitude de efeito no percentual de compras da agricultura familiar, ambos apresentando significância de 1% nos quantis 25, 50 e 75 e significância de 5% no quantil 90. Os resultados sobre a contratação com base em mérito foram de encontro ao estudo de Marengo, Strohschoen e Joner (2017), que evidenciara que os municípios dotados de maior autonomia profissional e capacidade técnica, tiveram maior potencial tributar e implementar políticas públicas.

Com relação aos conselhos, os resultados foram semelhantes aos encontrados no estudo de Coelho, et al. 2020, no qual a presença de conselhos municipais nas áreas estudadas se revelou o indicador de capacidade governamental municipal com influência positiva mais forte em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M) municipal. Esse resultado evidencia o papel destas instâncias de controle e participação social nos resultados das políticas públicas implementadas a nível local. Em que pese as fragilidades de uma atuação efetiva dos conselhos municipais, eles podem atuar como arenas de resistência e luta pela democracia fora do âmbito central, assim é fundamental que os governos municipais deem maior importância a tais instâncias, de modo a garantir uma maior interação entre governo e sociedade (AZEVEDO et al. 2020).

**Tabela 2: Resultado da regressão quantílica**

Variável explicativa	Coeficientes			
	q.25	q.50	q.75	q.90
Escolaridade do gestor de educação	1,905894 *** (0,6818887)	1,502117** (0,6048487)	-1,483775 (1,094487)	-3,096995** (1,436939)
Cooperativas registradas	2,861714 *** (1,087172)	2,846654** (0,9643429)	2,489132 (1,744999)	0,71604 (2,29099)
Secretaria exclusiva	-1,296933 (1,180378)	-0,7790821 (1,047018)	0,1067057 (1,894602)	0,6675043 (2,487402)
Servidores estatutário	0,1533344*** (0,241578)	0,1241049*** (0,214285)	0,1885229*** (0,387752)	0,1262694** (0,509076)

Conselhos	3,003273*** (0,7049048)	2,231027*** (0,6252644)	3,378364*** (1,131429)	4,476462** (1,485441)
Escolaridade do gestor agropecuário	-0,6297548** (0,3156637)	-0,8185934** (0,2799999)	-1,314961** (0,5066659)	-2,078561** (0,6651959)
Analfabetismo	-0,2655827** (0,1051544)	-0,3713584*** (0,93274)	-0,3460757** (0,1687813)	-0,324839 (0,221591)
População pobre	-0,1282546*** (0,604862)	-0,803204 (0,536525)	-0,2480883** (0,970853)	-0,3000803** (0,1274622)
Aprovação ensino médio	0,449677 (0,614276)	0,223151 (0,54875)	-0,289189 (0,985963)	-0,324687 (0,129446)
_cons	-4,034543 (7,760797)	21,37602** (6,883979)	64,24702*** (12,08094)	103,971*** (16,35427)

Nota: (i) Erro padrão robusto entre parênteses; \*\*\*  $p < 0,01$ ; \*\*  $p < 0,05$ ; \*  $p < 0,1$ .

A presença de cooperativas com registro oficial na prefeitura teve efeitos positivos significantes apenas nos quantis 25 e 50, sendo significantes ao nível de 1% e 5%, respectivamente. Estes resultados corroboram outros estudos, que apontam que, dentre os desafios do programa está a dificuldade dos agricultores acessarem os mercados institucionais de maneira individual. Assim, o fato de haver cooperativas registradas sugere que os agricultores locais já estão organizados e aptos a comercializar (FREITAS, 2017, SANTOS, 2020). Vale ressaltar que, o percentual máximo de compras nos quantis 25 e 50 é de 22,8 e 37,8%, respectivamente.

O nível de escolaridade do gestor de educação também influenciou positivamente as compras da agricultura familiar até o quantil 50. Chama a atenção o fato de que no quantil 75 a escolaridade do referido gestor começa a influenciar negativamente as compras da agricultura familiar, embora de maneira não significativa, e no quantil 90 ele apresenta uma influência negativa à significância de 5%. Esse fato pode representar distintas prioridades do gestor ou mesmo uma barreira cognitiva ao programa, nos termos mencionados por FREITAS (2017), segundo o qual estaria associada a impressões negativas dos gestores em relação aos produtos da agricultura familiar.

A escolaridade do gestor agropecuário apresentou influência negativa em todos os quantis estudados, à significância de 5%, o que pode refletir uma divergência entre a meta estabelecida na Lei 11.947 e as prioridades da gestão. Além disso como mencionado por Hawkes *et al.* (2016) a institucionalização da compra de alimentos da agricultura familiar no PNAE é resultante de diferentes coalizões entre governo e organizações da sociedade civil, entre governo, políticos e movimentos sociais e entre representações da agricultura familiar.

No que se refere às variáveis de controle, referentes ao contexto local, o percentual da população abaixo da linha da pobreza teve influência negativa em todos os quantis, sendo significativo nos quantis 25, 75 e 90 e a taxa de analfabetismo produziu efeitos negativos até o quanti 75.

## 5. CONCLUSÃO

A implementação das políticas públicas é algo complexo, que está condicionada a distintos fatores, dentre eles às capacidades estatais. No caso das políticas de cunho social, a descentralização federativa ocorrida a partir da década de 1990, trouxe novos desafios aos municípios brasileiros, que assumiram novas competências. Assim o presente estudo teve como intuito compreender em que medida as capacidades estatais municipais influenciaram o percentual de compras local da agricultura familiar no âmbito do PNAE. O estudo avança por demonstrar que o cumprimento da Lei 11.947/2009 está condicionado à existência de capacidades municipais técnico-administrativas e político-relacionais. Com relação à dimensão

técnico-administrativa os dados reforçam que os resultados das políticas públicas depende em grande medida da existência de uma burocracia autônoma, coesa e profissional. Em relação à dimensão político-relacional, evidencia-se a relevância dos conselhos municipais de alimentação escolar, segurança alimentar e nutricional, educação, saúde e desenvolvimento rural no percentual de compras da agricultura familiar no âmbito do PNAE. Como já destacado anteriormente as compras da agricultura familiar possui total convergência com as diretrizes do programa, assim o cumprimento ou não do mínimo legal disposto na Lei 11.947 não se trata de mera formalidade, mas converge para a garantia dos resultados esperados do programa, dentre os quais se destacam: a melhoria na qualidade dos alimentos ofertados no ambiente escolar, redução das taxas de evasão escolar, melhor rendimento escolar, geração de emprego e renda, dinamização da economia local e redução das desigualdades sociais.

Por fim destaca-se a necessidade de um olhar especial para os municípios enquadrados nos quantis 25 e 50, em que o nível de escolaridade do gestor municipal de educação e a existência de cooperativas com registro oficial na prefeitura tiveram efeitos significativos nas compras da agricultura familiar. Compreender tal relação nesse grupo é importante por se referir aos municípios com menor percentual de compras, dentre os quais grande parte não cumpri o mínimo legal e o restante está próximo do limite mínimo, não ultrapassando 37,8% do recurso recebido do FNDE.

As análises quantitativas fornecidas no presente estudo fornecem um panorama geral sobre os efeitos da capacidade estatal municipal nas compras da agricultura familiar no âmbito do PNAE. Os resultados podem ser explorados em estudos futuros, inclusive por meio de abordagem qualitativa, de modo a possibilitar uma melhor compreensão das lacunas que separam os municípios que aparentemente possuem uma dificuldade em cumprir o mínimo legal de 30% e aqueles que utilizam até 100% do recurso do programa em compras da agricultura familiar. A principal limitação encontrada no desenvolvimento do estudo foi a indisponibilidade de algumas informações, como por exemplo em relação aos nutricionistas cadastrados PNAE. Assim sugere-se para futuros estudos, a inclusão de variáveis referentes a este profissional no modelo, por se tratar do principal responsável técnico pelo programa.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, R. B. de, LIMA, L. L. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensurações. **BIB**, São Paulo, n. 89, pp. 1-28, 2019.

ARRETCHE, M.T. da S. Capacidade administrativa dos municípios brasileiros para a política habitacional Secretaria Nacional de Habitação / **Ministério das Cidades e do Centro de Estudos da Metrópole** / Cebrap. 2012.

AZEVEDO, N.L.de; CAMPO, M.M.; LIRA, R.A. Por que os conselhos não funcionam? Entraves federativos para a participação popular no Brasil, Revista. **Estud. Conflito Controle Soc.**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, pp. 439-461, 2020.

BARROS, M. S. C. TARLAGLIA, J. C. A política de alimentação e nutrição no Brasil: breve histórico, avaliação e perspectiva. **Alim. Nut.** Araraquara, v.14, n.1, p. 109-121, 2003.

BATISTA, F. M. Da fome à segurança alimentar: retrospecto e visão prospectiva. **Caderno de Saúde Pública**, v.19, n.4, p.872-872, 2003.

BRASIL. **Decreto n. 37.106/1955**, de 31 de março de 1955. Institui a companhia da Merenda Escolar. Disponível em < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-37106-31-marco-1955-332702-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 07 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. **Decreto 77.116**, de 6 de fevereiro de 1977. Estabelece diretrizes para a ação do Governo na área de Alimentação e Nutrição, aprova o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN e dá outras providências. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-77116-6-fevereiro-1976-425734-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 01 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional n. 64**, de 4 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6 da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 11.326/2006**, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm)>. Acesso em 31 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 11.947**, 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. Disponível em < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm)>. Acesso em 01 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.913**, de 12 de julho de 1994. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. Disponível em< [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8913.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8913.htm) >. Acesso em 31 mar. 2022.

CINGOLANI, L. *The State of State Capacity : a review of concepts, evidence and measures*. AFD MGSOG/UNUMerit Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13. UNU-MERIT Working Papers No. 053, 2013.

COBB, R. W.; ELDER, C.D. The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. **The Journal of Politics**, v. 33, n. 4 (nov., 1971), p. 892-915.

COELHO, R.; GUTH, F.; LOUREIRO, M. Capacidades governamentais municipais e desenvolvimento humano local no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 71, n. 4, p. 778-808, 2020.

DANIELS, L.; MINOT, N. **An introduction to statistics and data analysis using Stata**. California: Sage, 2020.

ELIAS, P. *et al.* Impactos socioeconômicos do Programa Nacional de Alimentação Escolar na agricultura familiar de Santa Catarina. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v.57, n. 2, p.215-233, 2019.

EVANS, P. El Estado como problema y como solución. **Desarrollo Económico**, v. 35, n. 140, p. 1-35, 1996. ISSN 0046-001X.

\_\_\_\_\_; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FÁVERO, L. P. *et al.* **Métodos quantitativos com Stata**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

FERREIRA, V. B., VICARI, L.M, CARNEIRO, R. Capacidades estatais no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Minas Gerais: uma análise comparada da implementação nas redes estadual e municipal. **Revista NAU Social**, v.12, n.22, p. 578 – 599, 2021.

FIGUEROA, P. D *et al.* Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar: revisão da literatura. **Ciência e Saúde Coletiva**. v. 23, n. 5, p. 1551-1560, 2016.

FNDE. Portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2017. **Aquisição agricultura familiar, 2022**. Disponível em < <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar> >. Acesso em: 31 mar. 2022.

FNDE. Portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2017. **PNAE Histórico**. Disponível em: < <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico> >. Acesso em: 05 jun. 2022.

FNDE. Portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2017. **PNAE Conselho de Alimentação Escolar (CAE)**. Disponível em: < <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/controle-social-cae/sobre-cae> >. Acesso em: 05 jun. 2022.

FREITAS, A. F. **DINÂMICAS LOCAIS DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: UMA ABORDAGEM RELACIONAL**. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2017.

GOMES, L. S. *et al.* Impactos do programa nacional de alimentação escolar (PNAE) sobre as escolas públicas no nordeste brasileiro. **Revista Economia NE**, Fortaleza, v.52, n.2, p. 103-130, 2021.

GOMIDE, A.; PIRES, R. **Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas**. In: GOMIDE, A.; PIRES, R. (Eds.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: **Ipea**, 2014. p. 15.

GONÇALVES, H.V.B., CUNHA, D.T., STEDEFELDT, E., ROSSO V.V. Family farming products on menus in school feeding: a partnership for promoting healthy eating. **Ciência Rural**, n.45, v.12, p:2267-2273, 2015.

GRIN, E.J., DEMARCO, D.J. e ABRUCIO, F.L. **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre, Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.714.

GEDDES, B. **Politician`s Dilemma: Building State Capacity in Latin America**. Berkeley: University of California Press, 1994.

GRINDLE, M. **The Good Government Imperative. Human resources, organizations, and institutions**”. In: M. Grindle (ed.) *Getting Good Government. Capacity building in the Public Sector of Developing Countries*. Boston: Harvard University Press, 1997.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. **Reforma y Democracia**, v. 70, n., p. 93-126, 2018.

GRISA, C. et al. Capacidades estatais para o desenvolvimento rural no Brasil: análise das políticas para a agricultura familiar. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 13-38, 2017.

HAWKES, C. et al. How to engage across sectors: lessons from agriculture and nutrition in the Brazilian School Feeding Program. **Revista de Saúde Pública**, v. 50, n. 47, p. 1-13, 2016.

KOENKER, R BASSETT JR, G. Regression quantiles. *Econometrica*, v. 46, n. 1, p. 33-50, 1978.

LARISSA da, S. M., et al. Uma Aplicação de Regressão Quantílica para Dados em Painel do PIB e do Pronaf. **RESR**, Piracicaba-SP, Vol. 54, n. 2, p. 221-242, 2016. DOI: 10.1590/1234.56781806-947900540202.

MANN, M. **The Sources of Social Power: The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914.** v. 2. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1993.

MARENCO, A., Strohschoen, M.T.B., JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Sociologia Política**, v. 25, n. 64, p. 3-21, 2017.

MIGDAL, J. S. (1988). **Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World.** Princeton University Press.

PELIANO A.M.T.M. A Política Nacional de Alimentação e Nutrição: breve retrospectiva histórica. In: **Caderno NESP: Economia e Nutrição** - contribuição para um debate/ CEAM / Núcleo de Estudos em Saúde Pública, n. 2. Brasília: Ed. Universidade de Brasília; 1998.

PEIXINHO, A. M. (2011). **Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar.** Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de São Paulo, São Paulo.

PINHEIRO, A. R. O. Reflexões sobre o Processo Histórico / Político de Construção da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v.15 n.2. p. 1-15, 2008.

PINHEIRO, A. R. O. Reflexões sobre o Processo Histórico / Político de Construção da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v.15 n.2. p. 1-15, 2008.

REPETTO, F. Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. **INDES Working paper** series; I-52, 2004.

SANTOS, L. F. dos. **Implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) pela agricultura familiar: quadro teórico-analítico e evidências empíricas em territórios rurais.** 2020. 173f. Tese (Doutorado em Administração) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020.

SCHWARIZMAN, F. *et al.* Antecedentes e elementos da vinculação do programa de alimentação escolar do Brasil com a agricultura Familiar. **Caderno de Saúde Pública**. Rio de Janeiro, v. 33, n. 12. 2017.

SABATIER, Paul A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy sciences*, v. 21, n. 2, p. 129-168, 1988.

SKOCPOL, T. **States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia, and China**. Cambridge University Press, 1979

SKOCPOL, T. **Bringing the state back in: strategies of analysis in current research**. In Evans, P. B., Rueschemayer, D., and Skocpol, T., editors, *Bringing the State Back in*. Cambridge University Press, 1985.

SILVA, S. P. (2014a). **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional**. (Texto para discussão, n.1953). Brasília: Ipea

SILVA, S. P. Entre deslocamentos e sedimentações: trajetória de institucionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Jornal de Políticas Educacionais*. V. 15, n. 18. Abril de 2021.

TILLY, C. **The formation of national states in europe**. Princeton: Princeton University, 1975.

VALENTE, F.L.S. **Inserção de componentes de alimentação e nutrição nas políticas governamentais e na estratégia nacional de desenvolvimento** [relatório final]. Brasília: FAO; 1996.

VELOSO, J. F. A. et al. **Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras**. Brasília: IPEA, 2011.