

---

**DIREITO E INOVAÇÃO EM COMPRAS PÚBLICAS:  
O CASO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

**LAW AND INNOVATION IN PUBLIC PROCUREMENT:  
THE CASE OF THE NATIONAL SCHOOL FEEDING PROGRAM**

DIOGO R. COUTINHO <sup>1</sup>

MARIA CAROLINA FOSS <sup>2</sup>

MARIANA LEVY PIZA FONTES <sup>3</sup>

PEDRO DO CARMO B. DE PAULA <sup>4</sup>

**RESUMO:** Este artigo analisa o uso do poder de compra estatal para aquisição da alimentação escolar a partir do caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). O principal argumento desenvolvido é que os arranjos jurídicos e institucionais pelos quais as compras públicas se operacionalizam, a depender de como sejam mobilizados, podem contribuir para consecução de objetivos de políticas públicas e de programas governamentais e, assim, podem ainda delimitar os contornos de mercados existentes, ou fomentar o surgimento de novos mercados. O caso do Pnae mostra que certas regras do processo de contratação dos fornecedores – em especial norma que prevê a simplificação do processo de contratação e a obrigatoriedade de aquisição de 30% dos alimentos para merenda escolar de produtos produzidos pela agricultura familiar, povos indígenas e quilombolas – podem aumentar a efetividade da realização do direito à alimentação e nutrição adequadas dos estudantes de escolas públicas, bem como podem catalisar a ampliação do mercado de alimentos, em particular por expandir fontes de alimentos in natura, mais saudáveis do ponto de vista nutricional.

203

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito; Política Pública; Compras Públicas; PNAE.

---

<sup>1</sup> Professor da Faculdade de Direito da USP.

<sup>2</sup> Pós-doutoranda na Faculdade de Direito da USP.

<sup>3</sup> Doutora em Direito pela USP.

<sup>4</sup> Doutorando em Direito pela USP.



**ABSTRACT:** This article analyzes the use of state purchasing power to acquire school feeding based on the case of the National School Feeding Program (Pnae). The main argument developed is that the legal and institutional arrangements by which public procurement is operationalized, depending on how they are mobilized, can contribute to the achievement of public policy objectives and government programs and, thus, can also delimit the contours of existing markets, or encourage the emergence of new markets. The case of Pnae shows that certain rules of the process of hiring suppliers – in particular a rule that provides for the simplification of the hiring process and the obligation to purchase 30% of the food for school meals of products produced by family agriculture, indigenous peoples and quilombolas – can increase the effectiveness of the realization of the right to adequate food and nutrition of students from public schools, as well as can catalyze the expansion of the food market, in particular by expanding sources of fresh, healthier food from a nutritional point of view.

**KEYWORDS:** Law; Public Policies; Public Procurement; PNAE.

## INTRODUÇÃO

Compras públicas são reconhecidos instrumentos de estímulo à criação e à difusão de processos inovativos (Edler e Georghiou, 2007; Edquist e Zabala-Iturriagoitia, 2012).<sup>5</sup> As chamadas compras públicas para inovação são frequentemente associadas a grandes desafios que, na fronteira do conhecimento, demandam intensos aportes de pesquisa e desenvolvimento, bem como significativos ou vultosos investimentos subsequentes. Exemplos são as aquisições realizadas para o desenvolvimento de uma vacina, de testes médico-laboratoriais, de um satélite ou de ônibus elétricos. A abordagem teórica das compras públicas para inovação evidenciou que o Estado pode criar demandas por novos produtos, processos e serviços e que os resultados dessas iniciativas podem se converter em benefícios sociais e econômicos, para além da finalidade primordial da compra, que

---

<sup>5</sup> As autoras e autores agradecem o auxílio de pesquisa de Sofia Vieira, hoje aluna de graduação na Faculdade de Direito da USP. No processo de revisão e discussão deste texto, contamos ainda com inestimáveis contribuições de Ariadna Ramirez, Elisabetta Recine, Valéria Burity, Renato Maluf e Igor Britto, a quem também somos extremamente gratos e gratas. Também agradecemos as duas pessoas que, anonimamente, em posterior processo de revisão por pares, fizeram observações críticas e sugestões de aperfeiçoamento. Quaisquer equívocos e imprecisões do texto, contudo, são de nossa inteira responsabilidade.

é a satisfação de uma necessidade mais imediata (Uyarra e Flanagan, 2009).<sup>6</sup> Vale notar, no entanto, que o uso do poder de compra estatal, na maioria dos casos, não se destina a projetos inovadores - aqueles que engendram grandes desafios científicos ou tecnológicos - mas para aquisição e contratação de bens e serviços comuns, que atendam às necessidades da administração pública. O caso brasileiro não foge a essa regra.

O principal argumento desenvolvido neste artigo é de que os arranjos jurídicos e institucionais pelos quais as compras públicas se operacionalizam podem contribuir para consecução de objetivos de políticas públicas e de programas governamentais e, com isso, podem delimitar os contornos de mercados existentes ou, ainda, fomentar o surgimento de novos mercados. Compras públicas, por meio de seus arranjos jurídicos e institucionais, podem viabilizar inovações no setor público (OCDE, 2019), processos de mudança tão importantes quanto as inovações em seu sentido tecnológico. Sublinhamos, ainda, que mudanças e aperfeiçoamentos em políticas públicas são estruturados e operados por meio de um arcabouço jurídico (regras, processos, atores e instituições jurídicas), arcabouçou esse que, por sua vez, pode, com ganhos analíticos importantes, ser compreendido como uma espécie de "tecnologia" a partir da qual tais políticas podem resultar mais ou menos efetivas e, ao mesmo tempo, mais ou menos legítimas do ponto de vista democrático.<sup>7</sup>

No caso brasileiro, a análise das alterações nas regras de contratação promovidas em 2009 no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) revela que as compras públicas podem ser um importante e poderoso instrumento de implementação das políticas públicas nos campos da saúde, educação, reforma agrária e segurança alimentar e nutricional, sendo capazes de influenciar, ademais, os contornos e os participantes do próprio mercado de alimentos no país.

O estudo do caso do Pnae mostra que certas regras do processo de contratação dos fornecedores podem garantir mais efetividade na realização do direito à alimentação e nutrição adequadas dos estudantes mais pobres, com todas as externalidades positivas que isso pode produzir para a sociedade brasileira. O modo como uma ação governamental é concebida e estruturada desde o ponto de vista jurídico faz, por isso, diferença substantiva, importando direta ou indiretamente para o sucesso (ou o fracasso) da política.

A partir da revisão de literatura no campo do direito, da inovação e das políticas públicas alimentares, bem como por meio de levantamento documental, o trabalho sistematiza e analisa as mudanças do Programa Nacional de Alimentação Escolar,

<sup>6</sup> As compras públicas adquirem tamanha centralidade nas políticas públicas que foram reconhecidas como instrumento de promoção de padrões de produção e consumo sustentáveis pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, objetivo n.12, meta 12.7.

<sup>7</sup> Cf. Coutinho, 2013 e Coutinho, 2016.

apontando como o arcabouço jurídico nele incrustado contribuiu - definindo objetivos, desenhando processos e construindo arranjos institucionais - com a implementação da política pública de alimentação escolar.<sup>8</sup>

Conforme se verá a seguir, as regras jurídicas criadas em 2009 sobre contratos de compras públicas de alimentos – em especial norma que prevê a simplificação do processo de contratação e a obrigatoriedade de aquisição de 30% dos alimentos para merenda escolar de produtos produzidos pela agricultura familiar, povos indígenas e quilombolas – possibilitaram, por meio do uso do poder de compra do Estado, inovações importantes que catalisaram a ampliação do mercado de alimentos, em particular os *in natura*, mais saudáveis do ponto de vista nutricional

O artigo está estruturado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção explora a literatura sobre o papel do direito na inovação de políticas públicas, em especial no papel das compras públicas de alimentos pelo Estado. Tendo como pano de fundo a experiência internacional, mostra que elas podem gerar impactos positivos tanto nas políticas públicas, como na ampliação e diversificação da concorrência entre os fornecedores de alimentos para a merenda escolar, favorecendo o acesso à alimentação saudável para crianças e adolescentes.

O trabalho concentra-se, a seguir, na experiência brasileira de compras públicas de alimentos para as escolas. A segunda seção sistematiza o processo de transformação dos arranjos jurídico-institucionais do Pnae após a democratização, com destaque para as novas regras estabelecidas pela Lei Federal nº 11.947/09, sobre compras de alimentos para a merenda escolar, e para as inovações trazidas para as políticas de segurança alimentar e nutricional. A terceira seção compara as novas regras e procedimentos de contratação criados no âmbito do Pnae com as disposições estabelecidas pela Lei de Licitações e contratos administrativos (Lei nº 8666/93 e Lei nº 14.133/21), bem como analisa os resultados alcançados e alguns dos desafios de implementação ainda por serem enfrentados pelo poder público.

## 1. AS COMPRAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE INOVAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

É comum associar o termo inovação à tecnologia e ao mercado. No entanto, cada vez mais, a literatura - nos campos da economia, da ciência política e do direito - descreve e ressalta a centralidade do Estado em diferentes dimensões da inovação.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Sobre a noção de arranjos jurídico-institucionais, cf. Bucci e Coutinho, 2017.

<sup>9</sup> Segundo a OCDE (2018), no conhecido Manual de Oslo, referência internacional mais utilizada, o conceito sintético de inovação é “todo produto, processo ou serviço novo introduzido no mercado”. Hoje é amplamente reconhecido o papel do Estado no processo inovativo, como formulador e executor de políticas públicas de ciência, tecnologia e inovação, estimulando empresas a inovar, bem como ao modificar e aprimorar serviços públicos por meio de soluções inovadoras. Como dito acima, inovar também pode ser ação adotada por formuladores de

Seja quanto à relevância das políticas de ciência, tecnologia e inovação para promoção de sistemas de inovação, seja, de forma mais diretamente ligada às ações governamentais, o Estado desempenha um papel chave e insubstituível nas inovações voltadas à prestação de serviços, ao desenho de políticas setoriais e à contratação pública de bens, serviços e processos (Mazzucato, 2013; Karo e Kattel, 2016; OCDE, 2015 e 2019 e Mulgan e Albury, 2003).

O Estado deixa de ser entendido, nesse contexto, apenas como um ator capaz de reduzir custos de transação e corrigir falhas de mercado para que atores privados possam inovar, empreender e desenvolver atividades que sejam úteis à população. Sua atuação, nessa perspectiva, assume contornos mais complexos de market shaping e market making, por meio da produção de ferramentas destinadas a prover soluções novas e catalisar fluxos econômicos de mercado específicos.<sup>10</sup> Ademais, o próprio Estado inova em seus instrumentos e, com isso, produz consequências distintas nas políticas públicas. Em última análise, trata-se do potencial do Estado de criar valor e, deliberadamente, de agregar valor às escolhas, com potencial de gerar impactos em diversos setores e na sociedade como um todo (Mazzucato, 2018; Kattel e Mazzucato, 2018). Assim vista, uma compra pública deixa de ser um processo pelo qual se busca a oferta de produtos, serviços ou processos supostamente intercambiáveis (em que se deve privilegiar somente o menor preço) para direcionar, moldar ou incentivar os mercados a se voltarem à realização de determinados objetivos de interesse público.<sup>11</sup>

Um setor em que tal potencial transformativo é claro é o das compras de alimentos para as escolas, já que em seu bojo o Estado consegue desenhar procedimentos de forma a satisfazer a necessidade de abastecimento de gêneros alimentícios, fomentando, desse modo, o direito à alimentação adequada e saudável dos alunos e alunas da rede pública de educação básica. Ao fazê-lo, o poder público ainda pode forjar um programa que promove a redução da quantidade de alimentos processados e ultraprocessados, privilegiando gêneros alimentares saudáveis, para a merenda escolar. Com isso, a política pública pode garantir mais benefícios para a saúde das crianças e adolescentes, incentivar determinados setores de produção alimentícia, valorizar a diversidade cultural e alimentar das regiões e ampliar a concorrência no mercado alimentar. As compras públicas para alimentação saudável, portanto, além de satisfazer necessidades

---

políticas públicas para atingir mais de um objetivo, como é o caso da política de alimentação escolar, que busca garantir o direito à alimentação aos alunos, ao mesmo tempo que procura assegurar que essa alimentação seja saudável e, em parte, originária da agricultura familiar. O direito atua diretamente para colocar em prática a inovação na política pública, dando-lhe maior ou menor efetividade.

<sup>10</sup> Sobre o papel do direito na arquitetura de mercados, ver Mouallem e Coutinho, 2021.

<sup>11</sup> Ver Foss, 2019 e Zago, 2017 sobre o caso da contratação da inovação pelo governo e as questões atinentes ao risco tecnológico, controle estatal e outros aspectos jurídico-contratuais dessa agenda de pesquisa.

estatais imediatas, são instrumentos de política pública cujos efeitos transbordam a efetiva melhoria na qualidade alimentar e influenciam a saúde pública, a qualidade educacional e o desenvolvimento social, econômico e tecnológico (Bleda e Chicot, 2020).

No caso do Pnae, o uso do poder de compra estatal visa realizar, em termos concretos, o direito à alimentação e nutrição adequadas, assegurado pela legislação brasileira<sup>12</sup> e internacional.<sup>13</sup> Não à toa, as regras jurídicas que fundamentam as compras públicas de alimentos vêm, cada vez mais, chamando atenção no debate sobre sistemas alimentares, tornando-se objeto privilegiado de estudo das interfaces entre direito, inovação e políticas públicas (Stefani et al., 2017). O uso das compras públicas – em particular, a concepção de regras jurídicas específicas (e integradas entre si) de aquisição, procedimentos e contratos de compras da agricultura familiar - para garantir uma alimentação que inclua menor quantidade de alimentos processados e ultraprocessados - tem sido objeto de estudos realizados nas áreas da saúde, da educação e das ciências sociais (Freudenberg, 2016; Sonnino, 2009).

No âmbito das políticas públicas de saúde e educação, a opção por priorizar a alimentação adequada e saudável nas compras de alimentos tem sido, adicionalmente, reconhecida por seu potencial para mitigar riscos à saúde pública, uma vez que a associação entre alimentação não saudável e as chamadas doenças não transmissíveis (como a diabetes, obesidade e câncer) é comprovada pela literatura especializada (Freudenberg, 2016; Willett et al., 2019). As regras de compras públicas podem, ainda, influenciar as políticas públicas de redução da pobreza e da fome, bem como o desenvolvimento agrícola, em especial da agricultura familiar (FAO, 2018).

Um exemplo, é a possibilidade de indução, criação ou fortalecimento de mercados específicos, como o caso da produção de alimentos orgânicos e a agricultura familiar, em contraposição à concentração dos fornecedores em grandes grupos produtores de alimentos processados e ultraprocessados (Freudenberg, 2016; Morley, 2021 e Sonnino, 2009). Compras públicas de alimentos constituem-se, desse modo, como canal central de aquisição desses bens e produtos pelo poder público. Pequenos agricultores têm nas compras públicas seu principal acesso ao circuito econômico, especialmente, por ser a contratação com o Estado mecanismo para garantir o escoamento da produção, mitigando riscos de não comercialização

<sup>12</sup> O direito à alimentação foi introduzido no texto constitucional em 2010 pela Emenda Constitucional 64/10. Está também previsto expressamente na Lei Federal nº 11.346/06, que institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; bem como na Lei federal nº 11.947/09, que estabelece regras para o Programa Nacional de Alimentação Escolar, entre outras.

<sup>13</sup> Declaração Universal dos Direitos Humanos e Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966); no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) e no Comentário Geral nº 12 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas

de gêneros perecíveis. Por outro lado, a participação desses pequenos agricultores nas compras públicas pode enfrentar dificuldades - por exemplo, a exigência de cumprimento de requisitos formais para apresentação de propostas ao poder público pode reduzir seu acesso e participação no mercado de alimentos nacional (FAO, 2018; Ellis, 1993; Key et al., 2000; Janvry et al., 1991; Delgado, 1999; Poole, 2017). O desenho cuidadoso das regras de aquisição, procedimentos e contratos que orientam as compras de alimentos de pequenos agricultores merece, nesse sentido, uma análise detida por parte de *policymakers* (FAO, 2018; Brooks et al 2014; FAO, 2015; Nehring et al., 2017; Kelly e Swensson, 2017). Por isso, um olhar qualificado através da lente do direito - elemento estruturante e funcionalizador - para o uso do poder de compra de alimentação, é igualmente imprescindível.

Bleda e Chicot (2020) lembram que as compras públicas para promover o desenvolvimento agrícola, a inovação e a ampliação da segurança alimentar e nutricional têm sido utilizadas em países desenvolvidos e em desenvolvimento (Morgan and Sonnino, 2008, 2010). No Canadá, África do Sul e EUA, por exemplo, essa solução tem sido aplicada como ferramenta para fazer cumprir a legislação de igualdade racial e não discriminação. Em países da África, Europa e América Latina, aquisições públicas de comida são utilizadas para promover a inclusão econômica de mulheres, pessoas com deficiência, povos indígenas e minorias étnicas (CE, 2010; Rozenwurcel e Drewes, 2012; Quinot, 2013; FAO, 2018).<sup>14</sup> As compras públicas têm sido ainda comumente usadas para promover produtos e serviços tidos como "verdes", que apoiem as metas ambientais (EC, 2008; OECD, 2015; FAO, 2018), bem como para fomentar a produção e consumo de alimentos que geram menores emissões de efeito estufa, favorecendo cadeias de abastecimento curtas (EC, 2016; FAO, 2018).

Há muitos exemplos de iniciativas de compras públicas de alimentos que visam gerar impactos positivos sobre os meios de subsistência dos pequenos agricultores, economias locais e segurança alimentar e nutricional. Na América Latina, por exemplo, podem ser encontrados no Brasil, Bolívia, Guatemala, Honduras e Paraguai. Na África, casos podem ser encontrados em Burkina Faso, Etiópia, Gana, Quênia, Ruanda e Senegal (FAO, 2018). Para além dos impactos econômicos e

<sup>14</sup> No Brasil, o Pnae visa garantir a alimentação adequada aos processos próprios de produção e à diversidade cultural para os povos indígenas e comunidades tradicionais bem como a compra pública de alimentos por eles produzidos (art. 232 e 233, art. 216, inciso II, Constituição Federal; Decreto federal nº 6040/07; art. 14, Lei federal nº 11.947/09; Convenção 169 OIT e Convenção Sobre Diversidade Biológica). Destaque-se as ações do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério Público Federal (MPF) e Agência de Defesa Agropecuária e Florestal do Estado do Amazonas (ADAF) de compatibilizar as práticas e normas sanitárias aos processos de produção alimentar próprios dos povos indígenas e comunidades tradicionais no âmbito do Pnae, PAA e Preme. Sobre o tema, vale a consulta às notas técnicas do Ministério Público Federal Nota Técnica 3/2020/6ªCCR/MPF e Nota Técnica 1/2017/ADAF/SFA-AM/MPF-AM.

sociais das compras públicas de alimentos, Bleda e Chicot (2020) identificaram, ainda, o emprego do instrumento da compra pública para gerar maior diversidade de fornecedores e ampliar, como dito acima, o acesso de competidores nos processos de compras públicas.

No Brasil, a experiência de compras públicas de alimentos pelo Pnae é um caso capaz de ilustrar como a inovação nas políticas públicas pode jogar luz sobre o papel e as funções de arranjos jurídicos e institucionais, com ganhos analíticos para a agenda de pesquisa voltada a compreender o papel do direito nas políticas públicas e, em especial, na conformação de sistemas alimentares. É o que se verá a seguir.

## 2. O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: ARRANJOS JURÍDICOS E INSTITUCIONAIS

O componente jurídico-regulatório – em especial, as regras que definem os arranjos jurídico-institucionais do programa – é chave para compreender como as inovações criadas nas compras públicas no campo da educação ao longo do tempo impactaram positivamente as políticas nutricionais, a segurança alimentar e o mercado doméstico de alimentos.<sup>15</sup> O papel de tais arranjos, no entanto, não é algo usualmente analisado no âmbito das políticas públicas, sobretudo no que diz respeito aos aspectos ligados à sua efetividade e legitimidade democrática. Trata-se de um paradoxo a ser melhor compreendido: juristas desempenham, como *policymakers*, papel-chave na modelagem e implementação de políticas públicas, mas, como acadêmicos e acadêmicas, pouco as estudam para compreender como e por que escolhas de ferramentas e soluções jurídicas influenciam a qualidade de tais programas (Coutinho, 2013).

O governo brasileiro compra alimentos diretamente de agricultores familiares por meio, principalmente, de dois programas: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). Juntos foram considerados uma das maiores iniciativas de compras públicas de alimentos de pequenos produtores do mundo. Entre 2003 e 2013, ambos os programas adquiriram 3 milhões de toneladas de alimentos de mais de 200 mil pequenos agricultores (IPC-IG, 2013) (FAO, 2018). Entre 2011 e 2013, o PAA e o Pnae compraram mais de um R\$1bilhão por ano em produtos da agricultura familiar (WFP, 2014). Embora o presente texto limite-se ao estudo de caso do Pnae, vale notar que o PAA abriu caminho para as principais alterações regulatórias ocorridas no Pnae durante os anos 2000, em particular a norma que criou a obrigatoriedade de compra de 30% da agricultura familiar<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Para um panorama das mudanças incrementais do período nos campos jurídicos e institucional, sob a perspectiva do institucionalismo histórico, vide Silva (2019).

<sup>16</sup> O PAA foi criado em 2003 e articula o apoio à comercialização da agricultura familiar com as ações de segurança alimentar e nutricional. O programa é executado por meio das compras

Criado nos anos 1950 (Coimbra, 1982; Arretche, 2000; Silva, 2019; Peixinho, 2011), o Pnae assumiu novos contornos a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Durante o regime militar, a estrutura centralizada de compras para a merenda escolar, além de desconsiderar a diversidade alimentar regional, favoreceu o surgimento de cartéis de empresas fornecedoras, que não exerciam controle da qualidade nutricional dos alimentos oferecidos aos alunos (Coimbra, 1982; Silva, 2019). Ao longo dos anos 1960, pôde-se observar, em seguida, a formação do complexo agroindustrial do país, com a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) e de agências estatais de pesquisa, assistência técnica e comercialização voltadas à atividade rural (Delgado, 1985; Silva, 2019). A institucionalização das compras públicas para a merenda escolar impulsionou o surgimento das organizações de produtores responsáveis pela representação do setor, que atuam até os dias de hoje junto aos poderes Executivo e Legislativo: a Associação Brasileira de Alimentação Escolar (Abae) e a Associação Brasileira de Indústrias de Alimentação (Abia) (Silva, 2019, p. 18). Como resultado de um desenho institucional baseado na centralização das decisões sobre aquisição e distribuição de alimentos na União Federal, vale frisar que o controle do fornecimento dos produtos ficou por conta de grandes empresas ligadas ao complexo agroindustrial nacional, sem excluir a participação de empresas de capital estrangeiro, tais como a Toddy, Coca-Cola, Bhering e Prograsa.

O fornecimento de alimentos para a Campanha Nacional de Merenda Escolar – criada em 1956 – foi caracterizado pela concentração do mercado, limitado, na ocasião, a apenas doze empresas, conforme dados do IPEA (Silva, 2019). A soma das quatro maiores fornecedoras de alimentos para programa governamental de distribuição de merendas escolar totalizou 55,6% (1978) e 70,4% (1979) das compras públicas no setor (Silva, 2019).

Com a redemocratização, o texto constitucional de 1988 desenhou uma nova repartição de competências entre os entes federativos e a tendência de descentralização das políticas públicas alcançou também a implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Silva, 2019; Arretche, 2000; Lotta, Gonçalves e Bitelman, 2014), com impacto importante sobre as economias locais. Embora o direito à alimentação tenha sido inserido de maneira expressa no rol dos direitos fundamentais apenas em 2010 (art. 6º), com a promulgação da Emenda Constitucional nº 64/10, os contornos das políticas governamentais de alimentação

---

públicas para doação simultânea – incluindo aqui como beneficiárias as entidades educacionais, assistenciais e sociais, tais como creches, escolas, hospitais, restaurantes populares, cozinhas comunitárias, entre outras – para formação de estoques, para demanda da própria administração pública, incluindo alimentos in natura, leite e sementes. Nos primeiros anos de implementação do PAA, foram priorizadas as escolas e creches, sendo certo que a recepção escolar foi considerada positiva. A experiência acumulada do PAA abriu caminho para ultrapassar as barreiras políticas que surgiram na tramitação do projeto de lei do Pnae no Congresso Nacional, dando origem à Lei nº 11.947/09 (Menezes *et al.*, 2015).

escolar sofreram alterações significativas desde a promulgação do texto constitucional de 1988.

Os programas de alimentação escolar são hoje reconhecidos como responsabilidade dos governos dos três níveis federativos – federal, estadual e municipal – e se constituem como direito de todos os alunos da educação básica, incluindo o ensino infantil, fundamental e médio (art. 208, inciso VII, CF; art. 212, §4º c/c art. 227). Durante os anos 1990, em um contexto geral de descentralização das políticas públicas, as políticas de alimentação escolar passaram a ser executadas pelos entes subnacionais, principalmente após a promulgação da Lei nº 8.913/1994. Essa norma autorizou que os municípios pudessem firmar convênios para receber recursos federais por adesão voluntária, assim assumindo atividades específicas – como elaboração de cardápio e compras de insumos. Os cardápios dos programas de alimentação escolar deveriam respeitar os hábitos alimentares locais, sua vocação agrícola e a preferência de produtos *in natura* (art. 4º). Sobre as compras públicas, a mencionada lei federal dispõe sobre a necessidade de priorização dos produtos de cada região visando a redução dos custos (art. 5º).

A descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar produziu resultados relevantes: de 1994 a 1998 a adesão dos Municípios triplicou, passando de 1532 conveniados para 4.314 (Bonduki, 2017). Destaque-se, ainda, o enfraquecimento do poder de monopólio de um pequeno número de fornecedores de alimentos que dominavam então o mercado nacional<sup>17</sup>, viabilizando o oferecimento de uma alimentação escolar condizente com os hábitos da população nas diferentes localidades do país (Kugelmas e Sola, 1999; Arretche, 2000; Belik e Chaim, 2009 *apud* Silva, 2019).

É também neste período que outro elemento importante da construção pós-1988 das políticas alimentares no Brasil é criado - o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Consea, instituído pelo Decreto federal nº 807/1993 e posteriormente incorporado como órgão do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Sisan pela Lei federal nº 11.346/2006. Uma das principais funções do Consea, órgão que em sua composição tinha dois terços de membros da sociedade civil, era o assessoramento à Presidência da República na formulação, execução e monitoramento das políticas de segurança alimentar e nutricional no país. A ele, bem como aos respectivos Conseas estaduais, se atribuem a concepção, a articulação ou o avanço em diversos pontos centrais das políticas de segurança alimentar e nutricional no país, desde a formulação do Plano Brasil Sem Miséria,

<sup>17</sup> Em 1993, a tendência de concentração do mercado se mantinha. Apenas duas empresas (Nutrimental e Liotécnica) eram responsáveis por 48% dos gêneros comprados pelo governo federal brasileiro (Reinach, Corá e Bonduki, 2012 *apud* Silva, 2019).

passando pela criação do PAA, bem como pela reformulação do Pnae em 2009, entre outros<sup>18</sup> (Leão e Maluf, 2012).

Em 2009, novos contornos jurídico-institucionais transformaram as compras públicas no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar com a promulgação da Lei nº 11.947 /2009. Isso gerou impactos sobretudo na ampliação dos fornecedores de alimentos para merenda escolar. A execução do Pnae, após a entrada em vigor da Lei nº 11.947/2009, articula a União – ente responsável pela normatização e monitoramento da implementação do programa – e os Estados, Distrito Federal e Municípios como responsáveis pela execução financeira e descentralizada (Valadares *et al.*, 2022).

Uma importante e decisiva mudança trazida pela legislação federal para o campo das políticas alimentares relaciona-se com a regra que determina que 30% dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação sejam utilizados na aquisição de gêneros alimentícios 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 (art. 14).<sup>1920</sup>

Os recursos repassados pelo FNDE variam de acordo com o número de estudantes matriculados na rede pública de ensino. Por contar com a maioria dos mais de 40 milhões de estudantes atendidos pelo Pnae, os municípios concentram os gastos e os repasses recebidos pelo FNDE para o programa e são os entes que, na totalidade de gastos provenientes desse fundo e de receitas próprias, mais realizam despesas relativas à alimentação escolar<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> O Consea foi extinto em 1º de janeiro de 2019 por meio da Medida Provisória 870 editada pelo presidente Jair Bolsonaro. Para um detalhamento sobre as consequências desta extinção para as políticas de segurança alimentar e nutricional no Brasil, ver Castro, 2019.

<sup>19</sup> Importante destacar que artigo 14, § 2º da lei 11.947/2009 prevê as hipóteses de dispensa do cumprimento deste percentual mínimo de destinação dos recursos do FNDE. Salvo em tais situações, os repasses dos referidos recursos poderão ser suspensos em casos de descumprimento das regras do programa, nos termos do artigo 20 da mesma lei. Ainda, o art. 29, §1º da Resolução 6 de 2020 prevê a devolução ao FNDE dos recursos não destinados à agricultura familiar no percentual mínimo legalmente estipulado. Cabe, por fim, ao FNDE comunicar ao Ministério Público e às demais autoridades esta e outras eventuais irregularidades para provimentos devidos.

<sup>20</sup> A despeito destas sanções, embora a adesão dos municípios ao cumprimento da destinação mínima tenha crescido consideravelmente, a média nacional ainda não havia alcançado os 30%, tendo saído de 7,7% em 2011 para 21,3% em 2015, de acordo com a Nota Técnica Nº 5003/2016 do FNDE e chegando a 22% em 2017, conforme Valadares et al, 2022.

<sup>21</sup> De acordo com os dados disponíveis no FNDE para 2019 (apud Farenzena et al, 2021), 59,5% dos estudantes atendidos no Pnae pertencem à rede municipal e 40,5% à rede estadual de ensino. Além disso, a rede municipal é também quem mais realiza despesas relativas ao programa, atingindo 2,8 bilhões em 2019 em comparação com 1,79 bilhão pela rede estadual no mesmo ano. Por fim, é também a rede municipal a maior contemplada com repasses diretos do FNDE, 1,4 bilhão em 2019 versus 600 milhões destinados à rede estadual neste mesmo ano

O protagonismo municipal aproxima contratante e contratados no âmbito da agricultura familiar. Os fornecedores devem, sempre que possível, estar localizados no mesmo ente federativo das escolas atendidas (art. 18, §3º da Resolução FNDE 38/2009). Por outro lado, a gestão municipal - que, usualmente, possui corpo técnico reduzido e em muitos casos menos estruturado, bem como outras limitações do ponto de vista das capacidades estatais (Souza e Grin, 2021) - pode enfrentar maiores dificuldades para implementar contratações públicas distintas das modalidades usuais (por exemplo, o pregão, que é o instrumento mais utilizado para as contratações municipais em geral).

A obrigatoriedade de 30% das compras públicas de alimentos provindos da agricultura familiar é cumprida graças a procedimentos simplificados de contratação, mecanismos inovadores para implementação de políticas públicas. A Lei federal nº 11.947/2009 garantiu, quanto a isso, a dispensa de licitação para compra de alimentos no âmbito do Pnae, desde que garantidos preços compatíveis com o mercado local e as regras de controle de qualidade dos alimentos (art. 14, 1º).<sup>22</sup>

A dispensa de licitação para compra da agricultura familiar veio acompanhada da criação de um procedimento simplificado, caracterizado por uma chamada pública, com publicação de edital, acompanhada ainda da realização de pesquisa de preço de mercado e de sessão pública. Também se exige o reconhecimento de grupos formais e informais de fornecedores, entre outras etapas específicas. Destaca-se aqui a promulgação da Resolução 38/09 do FNDE, que detalha os procedimentos e regras específicas para a compra da agricultura familiar, garantindo uma maior flexibilidade para implementação do programa de alimentação escolar.<sup>23</sup>

A reformulação dos arranjos institucionais do Pnae, a partir da descentralização iniciada em 1994 e aprofundada com a criação dos novos mecanismos de fomento à política de alimentação escolar de maneira intersetorial e integrada em 2009, gerou significativas mudanças no setor. Como se verá a seguir, as alterações das regras jurídicas sobre compras públicas acarretaram não apenas a ampliação da

<sup>22</sup> Tais simplificações nos procedimentos de contratação importam para a análise aqui realizada, bem como a destinação exclusiva de 30% dos recursos repassados pelo FNDE, pois complementam inovações e aprimoramentos nos arranjos de compras públicas de alimentos da agricultura familiar que já vinham sendo construídas no âmbito do Sisan. A possibilidade de “reserva de mercado” à agricultura familiar nestas compras públicas de gêneros alimentícios já tinha sido instaurada pelo Programa de Aquisição de Alimentos, criado em 2003, pelo artigo 19 da lei 10.696. Este artigo, em seu parágrafo 2º estabelece a possibilidade de o programa adquirir produtos agropecuários de agricultores familiares cadastrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, dispensando estas compras de licitação, desde que os preços pagos não sejam superiores aos praticados nos mercados regionais.

<sup>23</sup> Cf. arts. 18 e seguintes, Resolução nº 38/09 do FNDE; art. 24, I c/c arts. 29 e seguintes da Resolução nº 6/20 do FNDE; Resolução nº 20/20 do FNDE.

concorrência e aumento do número de fornecedores de alimentos para o Estado, mas, sobretudo, a implementação de políticas públicas voltadas à garantia de alimentação saudável para os estudantes mais pobres no país.<sup>24</sup>

### 3. ASPECTOS JURÍDICOS DAS COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS

O direito administrativo oferece a caixa de ferramentas das contratações público-privadas utilizadas para implementar políticas públicas. No caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar, a aquisição dos alimentos, de maneira geral, pode ser realizada por licitação, através das modalidades da concorrência, pregão eletrônico ou presencial, tomada de preços e convite (TCU, 2017).<sup>25-26</sup> A compra de alimentos para o Pnae pode ser realizada por dispensa de licitação, por contratação direta, nas hipóteses da compra não ultrapassar o valor anual de R\$ 8.000,00 (que passou a ser de R\$ 50.000,00 com a entrada em vigor do Art. 75, II da Lei nº 14.133/2021, atualizado pelo Decreto nº 10.922/2021) e para aquisição de “hortifrutigranjeiros, pão e outros gêneros perecíveis, no tempo necessário para a realização dos processos licitatórios correspondentes, realizadas diretamente com base no preço do dia” (Art. 75, XII da Lei nº 14.133/21)<sup>27</sup>. Tal possibilidade de contratação direta se traduz em uma alternativa aos mecanismos licitatórios para compras de menor valor ou de bens e produtos específicos, como os do gênero alimentício que são perecíveis e podem perder a validade caso se proceda por meio de procedimentos licitatórios.

Com as modalidades de pregão e concorrência ou com a contratação direta, o gestor público pode utilizar o sistema de registro de preços, que consiste em procedimentos de “registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras” (Art. 6º, XLV da

<sup>24</sup> De acordo com a Pnad contínua 2019 (IBGE 2020), a rede pública de ensino é responsável por 74,7% da educação infantil, 82% do ensino fundamental e 87,4% do ensino médio. Neste, há informações sobre perfil de renda das famílias dos estudantes, sendo que os estudantes da rede privada, em sua maioria (72,3%) pertencem aos dois quintis mais altos de renda familiar, ao passo que os estudantes da rede pública, em sua maioria (60%), pertencem aos dois quintis mais baixos de renda familiar. Também sobre o ensino médio, a Pense - Pesquisa Nacional de Educação Escolar, 2019 (IBGE, 2019), aponta que 85,2% dos alunos da rede pública frequentam estabelecimentos escolares onde se oferece comida ou merenda escolar. Este percentual cai para 16,2% na rede privada.

<sup>25</sup> A nova Lei de licitações e contratos administrativos, Lei nº 14.133/21, que revogará a Lei nº 8.666/93 em 2023, eliminou as modalidades de licitação da tomada de preços e convite, permanecendo as modalidades de pregão e concorrência

<sup>26</sup> Nos termos da Lei nº 14.133/21 no Art. 28. São modalidades de licitação: I - pregão; II - concorrência; III - concurso; IV - leilão; V - diálogo competitivo. Para as compras via Pnae são aplicáveis, apenas, as modalidades concorrência e pregão.

<sup>27</sup> A hipótese de dispensa de licitação por alimentos de origem hortifrutigranjeiros, pão e outros gêneros perecíveis constava da Lei nº 8.666/93 desde 1994, conforme redação dada pela Lei nº 8.883/94 e permaneceu na nova Lei de licitações e contratos administrativos.

Lei nº 14.133/21). O uso do sistema de registro de preços é muito difundido nas compras de alimentação escolar, que estão baseadas em cardápios pré-definidos e de acordo com a disponibilidade e previsibilidade da produção agrícola. Além das regras gerais de compras de alimentos no âmbito do Pnae, há regras específicas criadas para a aquisição de alimentos diretamente da agricultura familiar, nos termos da Lei federal nº 11.947/2009. Para o cumprimento da cota de 30% do total das compras de alimentação escolar destinada à aquisição direta da agricultura familiar, foi criado um procedimento específico.

Nesse caso, o processo se baseia na dispensa de licitação, na realização de chamada pública aos produtores locais, na realização de sessões públicas e, em contrapartida, na adesão dos produtores a certificações e licenças necessárias para serem contratados pela administração pública. A compra de alimentos da agricultura familiar, sob a perspectiva do direito administrativo, viabiliza-se, mais uma vez, por meio da dispensa do processo licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria (Art. 14, § 1º da Lei nº 11.947/09).

A Tabela 1 sintetiza os instrumentos de contratação aplicáveis ao Pnae e como a compra de alimentos da agricultura familiar se situa nesse quadro.

Tabela 1. Modalidades de compras de alimentos, por legislação aplicável, no âmbito do Programa Nacional da Alimentação Escolar

	Antiga Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/93)	Lei de diretrizes da alimentação escolar (Lei nº 11.947/09)	Atual Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21)
Modalidades de compra de alimentos	<ul style="list-style-type: none"><li>- Pregão (presencial e eletrônico)</li><li>- Concorrência</li><li>- Convite</li><li>- Tomada de preço</li><li>- Contratação direta por dispensa de licitação, nas</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- 30% da compra de alimentação escolar por meio de contratação direta, dispensável a licitação, de agricultores familiares, desde que atendidos os critérios de</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Pregão (presencial e eletrônico)</li><li>- Concorrência</li><li>- Contratação direta por dispensa de licitação nas hipóteses de compra de menor valor (teto de R\$</li></ul>

	hipóteses de compra de menor valor (teto de R\$54 mil) ou produtos hortifrutigranjeiros, pão e outros gêneros perecíveis conforme preço do dia).	preços compatíveis com valores de mercado e os alimentos atendam às normas e regulamentos aplicáveis.	54mil) ou produtos hortifrutigranjeiros, pão e outros gêneros perecíveis conforme preço do dia.
--	--	---	---

Elaboração dos(as) autores(as).

Como se pode ver, a criação e adaptação de regras e procedimentos específicos para compra de alimentos da agricultura familiar no âmbito do Pnae em 2009 gerou inovações relevantes na implementação das políticas públicas de educação, saúde, desenvolvimento agrário e segurança alimentar e nutricional. A obrigatoriedade de comprar 30% de produtos da agricultura familiar - na prática, uma obrigação jurídica de fazer agregada à política pública - impulsionou a criação de outras normas jurídicas mais flexíveis a fim de garantir a compra de alimentos de maior qualidade nutricional para as crianças e adolescentes. A política de alimentação escolar e os respectivos arranjos jurídico-institucionais terminam, nesse sentido, por influenciarem-se reciprocamente em um movimento de retroalimentação capaz de gerar não apenas mudanças no campo das compras públicas, mas, sobretudo, capaz de impactar positivamente a concretização do direito à alimentação e nutrição adequadas, bem como estimular a concorrência no mercado de alimentos.

Vale esclarecer que a possibilidade de contratação direta dos alimentos da agricultura familiar não é em si uma inovação, dado que o direito administrativo admite um amplo rol de hipóteses de dispensa de licitação para além de compras de menor valor ou de alimentos perecíveis (Art. 75 da Lei nº 14.133/21). As novidades que incrementam a compra de alimentos da agricultura familiar estão (além da criação da regra dos 30% de aquisições) sobretudo nos procedimentos auxiliares à contratação - a ausência de um procedimento licitatório formal permitiu, por exemplo, que a administração pública pudesse ajustar a linguagem do chamamento aos potenciais contratados (uma espécie de edital), que pôde ser mais simplificada e menos carregada de expressões jurídicas técnicas complexas, o que facilitou a compreensão dos pequenos agricultores (Valadares et al., 2022).

Além da ampliação do número de fornecedores do Pnae ao longo do tempo, conforme tratado no item 2, a literatura mostra que as novas regras de contratação promoveram a ampliação da aquisição de alimentos da agricultura familiar para a merenda escolar, o aumento da oferta de alimentos *in natura* no cardápio das

escolas<sup>28</sup>, a expansão do número de municípios que executam o programa no país, além impactar (para baixo) preços dos alimentos e na estrutura organizacional e produtiva dos agricultores.

A parcela dos alimentos oriundos da agricultura familiar passou de 5%, em 2010, primeiro ano de início da vigência da Lei nº 11.947/09, para 22% em 2017 (Silva, 2020). No mesmo período, houve acréscimo no orçamento federal destinado ao Pnae de R\$ 3,3 bilhões em 2009 para R\$ 4 bilhões em 2018 (Valadares et al., 2022), aproximadamente 21% de aumento.

Embora o percentual das compras de alimentos da agricultura familiar dos municípios que executam o Pnae esteja, em média, abaixo de 30%, em 2017 metade dos municípios brasileiros cumpriu o percentual de 30% (ou a superou) e 86% do total de municípios compraram, em alguma proporção, alimentos da agricultura familiar para o Pnae (Valadares et al., 2022). A significativa adesão dos municípios à cota da agricultura familiar mostra que as mudanças nas compras públicas não só foram colocadas em prática, como repercutiram positivamente na ampliação no número de municípios abrangidos pelo Pnae, nas mudanças organizacionais e produtivas dos agricultores locais, nos preços dos alimentos e na qualidade da alimentação escolar oferecida. Nesse sentido, Valadares et al. (2022) examinaram fatores de sucesso e insucesso com o uso de estratégias administrativas, políticas e institucionais para implementar a compra de alimentos da agricultura familiar em dois municípios selecionados.<sup>29</sup>

Em relação à expansão do Pnae, em 1994, havia 1.534 municípios cadastrados executando recursos do programa e em 2014 esse contingente somou 5.511 municípios. Desse modo, o programa que entre as décadas de 1950 e 1980 contava com poucas dezenas de fornecedores, passou para alguns milhares na década de 1990 e, a partir da alteração da legislação em 2009, atingiu dezenas de milhares deles, promovendo uma forte desconcentração deste mercado de fornecimento de alimentos escolares para o poder público (Bonduki, 2017).

Dos fatores de sucesso para implementação das compras de alimentos da agricultura familiar, destaca-se a percepção por parte da administração pública de

<sup>28</sup> Há alguma heterogeneidade nos impactos sobre os tipos de alimentos comprados por meio dos procedimentos simplificados e exclusivos à agricultura familiar pelo Pnae, embora o resultado geral seja de aprimoramento da qualidade dos alimentos adquiridos. Amorim et al, 2016, em um estudo com 99 municípios do estado de São Paulo, apontam que o programa contribuiu para a melhoria da qualidade alimentar e nutricional das merendas escolares, mas que a tipologia de alimentos comprados varia de acordo com o porte dos municípios, com variação nos percentuais de compra de vegetais e frutas a depender do número de estudantes.

<sup>29</sup> Valadares et al. (2022) selecionaram dados de municípios geograficamente similares, mas que tiveram desempenhos discrepantes em relação ao cumprimento do percentual de 30% das compras de alimentos da agricultura familiar. Os casos de sucesso foram Ourém, no estado do Pará e Bonfinópolis, em Minas Gerais e os de insucesso foram Santa Isabel, no estado do Pará e Brasilândia, em Minas Gerais.

que se os recursos do Pnae permanecem no município, contribuindo para a dinamização das economias locais. Também se constata que há interesse em se dar ampla publicidade à chamada pública, assim como para fortalecer canais de comunicação que promovam interações mais transparentes entre a administração pública e os produtores. Do lado dos produtores da agricultura familiar, os fatores positivos podem ser traduzidos na criação e organização de estruturas associativas (por exemplo, cooperativas e associações), bem como na melhor compreensão (e consequente adesão) dos requisitos formais e certificações para ser contratado pelo Pnae, como a emissão de notas fiscais, adequação da produção às normas sanitárias e o acesso e emissão da Declaração de Aptidão Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que é requisito para ser credenciado como agricultor familiar (TCU, 2017, Valadares et al., 2022).

Nem tudo, entretanto, funcionou tão bem. Requisitos jurídicos e exigências burocráticas podem representar, como reverso da medalha, também óbices e gargalos à efetividade das ações governamentais. Em relação aos entraves de natureza jurídica e institucionais para aquisição dos alimentos da agricultura familiar nos municípios analisados por Valadares et al. (2022), ressalta-se a tendência de transplante e perpetuação do rigor licitatório - por exemplo, ao incorporar no chamamento público aos potenciais contratados (uma espécie de edital para as contratações diretas) uma linguagem excessivamente formal e complexa, bem como a reprodução de procedimentos comuns das licitações em geral. Importante destacar que o procedimento simplificado, que é adotado nas contratações diretas, não está, claro, imune aos princípios do direito administrativo, notadamente, a não discriminação dos concorrentes e a transparência - cabendo, portanto, à Administração Pública criar seu procedimento simplificado, que pode neles se inspirar, mas não precisa emular procedimentos comuns das licitações em geral. Verificou-se, ainda, que nas administrações municipais que não obtiveram resultados positivos com a implementação do Pnae, houve também deficiências nos canais de comunicação com os produtores/fornecedores, morosidade e fragilidades por parte do quadro técnico responsável pelo Pnae, bem como por parte das autoridades responsáveis pelas licenças sanitárias e demais certificações, que são requisitos para adesão da agricultura familiar ao Pnae (Valadares et al, 2022, p. 42).

O excessivo rigor licitatório e o receio da burocracia acabaram por afastar potenciais fornecedores, como os agricultores familiares, que não têm experiência em contratações com o Estado e também têm dificuldades em compreender os requisitos exigidos para aderir ao Pnae (Valadares et al, 2022, p. 21). Adicionalmente, certificações e adequações regulatórias, como as licenças sanitárias e emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) - que é um instrumento de identificação e qualificação dos agricultores familiares registrado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) - requerem adequações formais que nem sempre são cumpridas pelos agricultores familiares, sobretudo no início de suas atividades. Isso pode aumentar o tempo despendido

para as contratações ocorrerem, bem como, no limite, inviabilizá-las, impedindo a participação de agricultores familiares no processo de seleção do Pnae. O risco de descumprimento de obrigações pelo Estado, incluindo a rescisão unilateral sem pagamento do valor contratado mas não entregue foi, também, identificado por Valadares et al. (2022) como uma barreira para participação dos agricultores. A pandemia do COVID-19, vale notar ainda, potencializou esse risco, uma vez que produtores da agricultura familiar sofreram com o súbito rompimento do fornecimento às escolas.

Do lado da agricultura familiar, limitações à capacidade associativa e organizacional dos produtores são gargalos que também apresentam uma faceta jurídica. Valadares et al. (2022) evidenciam, a partir da análise empírica, empecilhos de ordem documental por parte dos produtores – como a falta de adequação formal dos produtores para emitir notas fiscais, dificuldades na adequação às normas sanitárias e a emissão e acompanhamento da DAP. Em determinadas situações narradas pelos autores citados, os produtores do município analisado não atendiam aos requisitos para participar do Pnae e a compra acabava por ser realizada com produtores, associações ou cooperativas oriundas de municípios vizinhos e até mesmo atacadistas, o que inibiu o potencial de estímulo à agricultura familiar planejado pela política pública.

Vale ainda mencionar que a existência de entraves e fatores de sucesso na execução do Pnae nos municípios analisados por Valadares et al. (2022) não elide os resultados positivos acumulados pelo programa no contexto nacional. A partir da análise dos dados do Pnae, evidenciou-se que a cota de 30% estabelecida pela Lei nº 11.947/09 não criou empecilhos para a execução do programa - pelo contrário, foi compreendida por municípios, escolas, produtores e fornecedores agrícolas como uma oportunidade para o desenvolvimento local.

Sem dúvidas, essa é uma missão almejada por meio de uma política pública mais ampla, que busca assegurar o direito constitucional e legalmente previsto de alimentação adequada e saudável ao alunado em um país que é forte produtor agrícola, mas que sofre com desigualdades sociais sistêmicas e perenes que prejudicam o acesso da população à alimentação, e que dificultam a entrada de pequenos produtos no mercado. O arcabouço jurídico, como apresentado nesta seção, ele próprio objeto de ajustes inovadores em relação à modalidade e aos procedimentos convencionais de compras e licitações públicas, construiu pontes para viabilizar contratações público-privadas com procedimentos mais simplificados e potencialmente céleres. Tais procedimentos, contudo, requerem capacidades, do lado do Estado e dos fornecedores, para absorver aprendizados, implementar suas ações e experimentar novos arranjos de políticas públicas - arranjos esses que não se limitem a realizar a missão essencial de assegurar a alimentação escolar de qualidade, mas que também transbordem seus efeitos positivos ao estimular o incremento do mercado da agricultura familiar. Correções

de rota, ajustes e constantes esforços de aperfeiçoamento, bem como o desafio da perenização resiliente do programa, revelam-se como desafios adicionais.

#### 4. CONCLUSÃO

Os arranjos jurídico-institucionais construídos no âmbito do Pnae após a redemocratização do país geraram inovações centrais para as regras e procedimentos de compras públicas e, conseqüentemente, para a implementação de políticas governamentais alimentares. Muito além de sua finalidade primordial de satisfação de necessidades estatais mais imediatas, as novas regras sobre compras públicas no âmbito do Pnae – fundamentadas, sobretudo, no texto constitucional de 1988, na Lei nº 11.947/2009 e Resoluções do FNDE – geraram impactos positivos para a educação, saúde e segurança alimentar e nutricional no Brasil.

A estrutura centralizada de compras para a merenda escolar, que vigorou durante o período militar - e que desconsiderava a diversidade alimentar regional, a qualidade nutricional e dimensão social do programa, além de favorecer o surgimento de cartéis de empresas fornecedoras das escolas públicas (Coimbra, 1982; Silva, 2019) – foi substituída por uma nova repartição de competências entre os entes federativos (Silva, 2019; Arretche, 2000; Lotta, Gonçalves e Bitelman, 2014), além de ter havido a criação de novos órgãos e regras para as compras públicas de alimentos. A estruturação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o Consea e a obrigatoriedade de aquisição de 30% de alimentos oriundos da agricultura familiar são exemplos de criações e mudanças em arranjos jurídico-institucionais (do tipo federativos) que passaram a ter papel-chave na estruturação da política pública de alimentação escolar no Brasil.

Tais transformações ampliam a participação dos municípios ao programa: a adesão triplicou, passando de 1.532 conveniados para 4.314 (Bonduki, 2017). Simultaneamente, observa-se o enfraquecimento do poder de monopólio de um pequeno número de fornecedores de alimentos que até então dominavam o mercado nacional, com o aumento do número de vendedores e a oferta de uma alimentação escolar mais saudável e condizente com a diversidade regional alimentar do país.

A análise das novas regras de compras públicas de um dos maiores programas alimentares do mundo revela que um processo de contratação público-privado mais flexível e estratégico pode gerar impactos centrais para as políticas de saúde, meio ambiente, educação e segurança alimentar e nutricional. As regras e procedimentos de contratação do Pnae criadas a partir de 2009 alinham-se, nesse sentido, com as recentes mudanças nos instrumentos de compras públicas para inovação no Brasil, que, sinteticamente, buscam instrumentalizar o poder de compra estatal para promover o desenvolvimento científico, tecnológico e a inovação e, com isso, contribuir com o desenvolvimento econômico.

Tais avanços, porém, estão atualmente em discussão no Congresso Nacional e as propostas legislativas podem levar a retrocessos. Há projetos de lei que propõem alterar os cardápios – por exemplo, ao estabelecer a obrigatoriedade da carne suína ou laticínios na alimentação escolar –, promover a terceirização da merenda e eliminar a prioridade de compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar e/ ou pelos povos e comunidades tradicionais.<sup>30</sup> Acompanhar os novos debates parlamentares e evitar retrocessos é, também e sem dúvida, papel de juristas interessadas e interessados na pesquisa e na prática do papel do direito na efetividade das políticas públicas, bem como de sua legitimidade democrática.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, Ana Laura Benevenuto de, ROSSO, Veridiana Vera de and BANDONI, Daniel Henrique. Acquisition of family farm foods for school meals: Analysis of public procurements within rural family farming published by the cities of São Paulo state. *Revista de Nutrição* [online]. 2016, v. 29, n. 2, pp. 297-306. Available from: <<https://doi.org/10.1590/1678-98652016000200012>>.

ARRETCHE, M. Estado federativo e políticas públicas: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

ANDERSON, Cheryl A.M., Anne N. Thorndike, Alice H. Lichtenstein, Linda Van Horn, Penny M. Kris-Etherton, Randi Foraker, e Colleen Spees. “Innovation to Create a Healthy and Sustainable Food System: A Science Advisory From the American Heart Association”. *Circulation* 139, no 23 (4 de junho de 2019): e1025–32. <https://doi.org/10.1161/CIR.0000000000000686>.

BLEDA, M.; CHICOT, J. The role of public procurement in the formation of markets for innovation. *Journal of Business Research*, v. 107, p. 186–196, 1 fev. 2020.

BONDUKI, M. Entre chicotes e cenouras orgânicas: cooperação, coerção e coordenação na implementação de compras da agricultura familiar para o Pnae. Dissertação de mestrado. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017.

---

<sup>30</sup> O Projeto de Lei 4195/2012, o Projeto de Lei 3292/2020 e apensos, por exemplo, foram objeto de manifestações contrárias do Observatório de Alimentação Escolar, por colocarem o Pnae em risco. Sobre o tema, vale a consulta ao Informe Dhana 2021 (FIAN, 2021) e aos pareceres do Observatório da Alimentação Escolar, disponível em: [https://alimentacaoescolar.org.br/media/notastecnicas/documentos/Novo\\_Posicionamento\\_Publico\\_PL\\_4.159.pdf](https://alimentacaoescolar.org.br/media/notastecnicas/documentos/Novo_Posicionamento_Publico_PL_4.159.pdf)

BOVAIRD, Tony. "Developing New Forms of Partnership With the 'Market' in the Procurement of Public Services". *Public Administration* 84, no 1, (2006: 81–102. <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2006.00494.x>.

BUCCI, Maria Paula Dallari e COUTINHO, Diogo R. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. *Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais*, Blucher, 2017.

CASTRO, Inês Rugani Ribeiro. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. *Cadernos de Saúde Pública* [online]. 2019, v. 35, n. 2, e00009919. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00009919>  
COIMBRA, M. A. S. Comer e aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil. Belo Horizonte: Inae/MEC, 1982.

COUTINHO, D.R. O Direito nas Políticas Públicas. Eduardo Marques & Marco Aurélio Pimenta de Faria (orgs.), *A Política Pública Como Campo Multidisciplinar*, Editora Unesp e Editora Fiocruz, 181–198, 2013.

COUTINHO, D.R. O Direito Econômico e a Construção Institucional do Desenvolvimento Democrático. *Revista de Estudos Institucionais* 2, 2016.

CUNHA, W. A. DA; FREITAS, A. F. DE; SALGADO, R. J. DOS S. F. Efeitos dos Programas Governamentais de Aquisição de Alimentos para a Agricultura Familiar em Espera Feliz, MG. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 55, p. 427–444, set. 2017.

DELGADO, C.; ROSEGRANT, M.; STEINFELD, H.; EHUI, S.; COUBOIS, V. C. (1999). *Livestock to 2020. The next food revolution*, International Food Policy Research Institute, Food and Agriculture Organization of the United Nations, International Livestock Research Institute, Washington, D. C.

DREWES, Lorena y ROZENWURCEL, Guillermo. Las Pymes y las Compras Públicas. IV CONGRESO ANUAL. Asociación de Economistas para el desarrollo de Argentina: "El desafío del desarrollo para la Argentina en un contexto mundial incierto" Buenos Aires. Agosto 2012.

EDLER, J.; GEORGHIOU, L. Public procurement and innovation-Resurrecting the demand side. *Research Policy*, v. 36, n. 7, p. 949–963, 2007.

EDQUIST, C.; ZABALA-ITURRIAGAGOITIA, J. M. Public Procurement for Innovation as mission-oriented innovation policy. *Research Policy*, v. 41, n. 10, p. 1757–1769, 2012.

ELLIS, Frank, 1993. "Peasant Economics," Cambridge Books, Cambridge University Press,

number 9780521457118.

FARENZENA, N.; SILVEIRA, A. D.; CAVALCANTI, C.; DANTAS, J.; ALVES, T. Nota em defesa de reajustes dos valores per capita do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ) e a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA). 2021. Disponível em [https://alimentacaoescolar.org.br/media/notastecnicas/documentos/NOTATECNICA\\_OAE\\_FINEDUCA.pdf](https://alimentacaoescolar.org.br/media/notastecnicas/documentos/NOTATECNICA_OAE_FINEDUCA.pdf)

FNDE. NOTA TÉCNICA Nº 5003/2016/DIDAF/COSAN/CGPAE/DIRAE. 2016. Disponível em <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-area-gestores/pnae-notas-tecnicas-pareceres-relatorios>

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF UNITED NATION. *Strengthening sector policies for better food security and nutrition results*. Policy Guidance Note, 11, 2018.

FOSS, M.C. Compras públicas como instrumento de política de inovação orientada à demanda: experiências no Brasil, nos Estados Unidos e na União Europeia. Tese de doutorado, Universidade Estadual de Campinas, 2019. <https://doi.org/10.47749/T/UNICAMP.2019.1083199>.

FREUDENBERG, N. Healthy-food procurement: Using the public plate to reduce food insecurity and diet-related diseases. **The Lancet Diabetes and Endocrinology**, v. 4, n. 5, p. 383–384, 2016.

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). Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

IBGE. Síntese de indicadores sociais : uma análise das condições de vida da população brasileira. Coordenação de População e Indicadores Sociais - Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf>

IBGE. PeNSE - Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar - 2019. 2019. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9134-pesquisa-nacional-de-saude-do-escolar.html>

JANVRY, Alain De; FAFCHAMPS, Marcel; SADOULET, Elisabeth (1991), Peasant Household Behaviour with Missing Markets: Some Paradoxes Explained, *Economic Journal*, **101**, (409), 1400-417



KARO, E; R. KATTEL (2015), 'Innovation Bureaucracy: Does the organization of government matter when promoting innovation?', Papers in Innovation Studies, Lund University, CIRCLE - Center for Innovation, Research and Competences in the Learning Economy, 2015/38.

KATTEL, R.; MAZZUCATO, M. (2018). Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2018-5). *In*: <http://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2018-05>

KELLY, Siobhan & SWENSSON, Luana. (2017). Leveraging institutional food procurement for linking small farmers to markets Findings from WFP's Purchase for Progress initiative and Brazil's food procurement programmes.

KEY, Nigel and SADOULET, Elisabeth and JANVRY, Alain De, Transactions Costs and Agricultural Household Supply Response (May 2000). American Journal of Agricultural Economics, Vol. 82, Issue 2, pp. 245-259, 2000. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/0002-9092.00022>

LEÃO M, Maluf RS. A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira. Brasília: Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos; 2012. Disponível em <https://raisco.files.wordpress.com/2015/02/a-construc3a7c3a3o-social-de-um-sistema-adrandh.pdf>

LEMBER, Veiko, Tarmo Kalvet, e Rainer Kattel. "Urban Competitiveness and Public Procurement for Innovation". Urban Studies 48, no 7 (1o de maio de 2011): 1373–95. <https://doi.org/10.1177/0042098010374512>.

LOTTA, G.; GONÇALVES, R.; BITELMAN, M. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 19, n. 64, p. 2-18, 2014.

MAZZUCATO, M. The Entrepreneurial State: debunking private vs. public sector myths. London: Anthem Press, 2013.

MAZZUCATO, M. (2018), The Value of Everything. Making and Taking in the Global Economy, Allen Lane.

MAZZUCATO, M., Kattel, R., (2020) "COVID-19 and public-sector capacity", Oxford Review of Economic Policy, Vol 36 (1), 256–269, <https://doi.org/10.1093/oxrep/graa031>

MENEZES, F., PORTO, S. I., GRISA, C. Abastecimento alimentar e compras públicas no



Brasil: um resgate histórico. Brasília: Centro de Excelência Contra a Fome, 2015.

MORGAN, K. & Sonnino, R. 2008. *The School Food Revolution: Public Food and the Challenge of Sustainable Development*. Routledge.

MORGAN, K. & Sonnino, R. 2010. "Rethinking School Food: The power of the public plate". *State of the World 2010*, pp. 69–74.

MORLEY, A. Procuring for change: An exploration of the innovation potential of sustainable food procurement. *Journal of Cleaner Production*, v. 279, 10 jan. 2021.

MOUALLEM, P. e COUTINHO, D. R. Arquitetura de mercados como processo social: trazendo o direito para a sociologia econômica institucionalista. *Revista Brasileira de Sociologia*, vol. 9, n. 22, 2021.

MULGAN, Geoff; ALBURY, David. *Innovation in the public sector*. Strategy Unit, Cabinet Office, v. 1, p. 40, 2003.

NIEBYLSKI, Mark L., Tammy Lu, Norm R. C. Campbell, Joanne Arcand, Alyssa Schermel, Diane Hua, Karen E. Yeates, et al. "Healthy Food Procurement Policies and Their Impact". *International Journal of Environmental Research and Public Health* 11, no 3 (março de 2014): 2608–27. <https://doi.org/10.3390/ijerph110302608>.

226

NOONAN, Kathleen, Dorothy Miller, Katherine Sell, e David Rubin. "A Procurement-Based Pathway for Promoting Public Health: Innovative Purchasing Approaches for State and Local Government Agencies". *Journal of Public Health Policy* 34, no 4 (novembro de 2013): 528–37. <https://doi.org/10.1057/jphp.2013.30>.

OCDE – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *The innovation imperative in the Public Sector: setting an agenda for action*. Paris: OECD Publishing, 2015.

OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) *Oslo Manual 2018: guidelines for collecting, reporting and using data on innovation*. 4ª ed., 2018. Disponível em: <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264304604-en.pdf?expires=1574714307&id=id&acname=guest&checksum=22AB78E781D9AFFCACCA241BF9E55AE2>>

OCDE – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *The Innovation System of the Public Service of Brazil: an exploration of its past, present and future journey*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2019. <https://doi.org/10.1787/a1b203de-en>



POOLE, Nigel; MAESTRE, Mar; HENSON, Spencer (2017), Assessing food value chain pathways, linkages and impacts for better nutrition of vulnerable groups, *Food Policy*, 68, (C), 31-39.

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

QUINOT, G., & ARROWSMITH, S. (2013). Public Procurement Regulation in Africa. In G. Quinot & S. Arrowsmith (Eds.), *Public Procurement Regulation in Africa* (p. Iii). Cambridge: Cambridge University Press.

RAINE, K D.; KAYLA, A.,; LEE, D.; ALEXA R, F.; DOMINIQUE, B.; BUHLER, S. et al. "Healthy food procurement and nutrition standards in public facilities: evidence synthesis and consensus policy recommendations". *Health Promotion and Chronic Disease Prevention in Canada : Research, Policy and Practice* 38, no 1 (janeiro de 2018): 6–17.

RAUEN, A.T. (org.) Políticas de Inovação pelo lado da demanda no Brasil, Brasília: IPEA, 2017.

SCHWENBER, R. B.; RIBEIRO, E.P; SOARES, F.V.; ORAIR, R.O. Escala de compras públicas de alimentos no Brasil. Centro de Excelência Contra a Fome, 2015.

227

---

SILVA, Sandro Pereira. Trajetória e Padrões de Mudança Institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Texto para Discussão 2529. IPEA, Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 2019.

SILVA JUNIOR, A. T. DA et al. Avaliação de compras públicas e especificações de gêneros alimentícios para o Programa Nacional de Alimentação Escolar em um município no interior do Estado do Amazonas, Brasil. *Research, Society and Development*, v. 10, n. 8, p. e30010817213, 12 jul. 2021.

SONNINO, R. Quality Food, Public Procurement, and Sustainable Development: The School Meal Revolution in Rome. *Environment and Planning A: Economy and Space*, v. 41, n. 2, p. 425–440, 1 fev. 2009.

SOUZA, C. e GRIN, E. J. Desafios da federação brasileira: descentralização e gestão municipal in *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro [recurso eletrônico] / organizadores Eduardo José Grin, Diogo Joel Demarco e Fernando Luiz Abrucio. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.*

STEFANI, G. et al. Public food procurement: A systematic literature review. *International*

Journal on Food System Dynamics, v. 8, n. 4, p. 270–283, 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae ). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Conselho de Alimentação Escolar; Apresentação Raimundo Carreiro, Sílvio de Sousa Pinheiro. -- 1. ed. -- Brasília : TCU, 2017.

UYARRA, E.; FLANAGAN, K. Working Paper Series Understanding the Innovation Impacts of Public Procurement Manchester Business School. 2009.

VALADARES, A. A. et al. DA REGRA AOS FATOS: CONDICIONANTES DA AQUISIÇÃO DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS. p. 53, jan. 2022.

WILLETT, W. et al. Food in the Anthropocene: the EAT–Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems The Lancet Lancet Publishing Group, , 2 fev. 2019.

ZAGO, Mariana. Poder de compra estatal como instrumento de política pública? . disponível em: [http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2019/10/Livro\\_Poder\\_compra\\_estatal-Marina-Zago.pdf](http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2019/10/Livro_Poder_compra_estatal-Marina-Zago.pdf)