

A CHAMADA PÚBLICA DO PNAE E A AGRICULTURA FAMILIAR: ENTRAVES BUROCRÁTICOS NA IMPLEMENTAÇÃO

Paloma da Silva Savian¹

Rodrigo Brum Maciel²

Palavras-chave: PNAE; Implementação; Burocracia.

INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é reconhecido como uma das principais políticas públicas de compras governamentais do mundo. Ao utilizar o poder de compra do Estado para incentivar a aquisição de alimentos da agricultura familiar, o programa também contribui para o desenvolvimento regional. Desde a Lei nº 11.947/2009, o PNAE estabelece a aplicação mínima de 30% dos recursos federais na aquisição de alimentos da agricultura familiar. Com a recente atualização normativa, esse percentual passou a ser de 45% (Brasil, 2009; Brasil, 2025).

A ampliação do mercado institucional amplia a atuação do Estado na geração de renda para a agricultura familiar. Na prática, transformar essa ampliação em resultados concretos depende da capacidade administrativa dos municípios e dos próprios agricultores de atender às exigências previstas nas chamadas públicas. Embora a chamada pública tenha sido concebida para simplificar o acesso dos agricultores familiares ao programa, sua execução ainda envolve exigências administrativas que nem sempre consideram a realidade das pequenas propriedades rurais (Saucedo *et al.*, 2023).

Diante desse cenário, o objetivo deste trabalho é analisar a burocracia enfrentada pelos agricultores familiares durante a participação nas chamadas públicas do PNAE, buscando compreender de que forma os procedimentos normativos podem se transformar

¹Mestre em Geografia e doutoranda do PPGDPP, Universidade Federal da Fronteira Sul, paloma.savian@estudante.uffs.edu.br.

²Administrador e mestrando do PPGDPP, Universidade Federal da Fronteira Sul, rodrigo.maciell@estudante.uffs.edu.br.

em barreiras de acesso ao programa. A ampliação da cota obrigatória para 45% também amplia os desafios relacionados à implementação da política. Nesse contexto, os estudos analisados indicam que ações de capacitação, assistência técnica e orientação sobre os editais tornam-se ainda mais relevantes, pois a complexidade dos procedimentos pode dificultar o cumprimento da legislação, mesmo em um processo concebido para simplificar a contratação da agricultura familiar.

O estudo caracteriza-se como uma pesquisa descritiva de abordagem qualitativa, estruturada por meio de revisão bibliográfica e documental. A análise fundamenta-se em estudos sobre implementação de políticas públicas e burocracia de nível de rua, especialmente na obra organizada por Pires, Lotta e Oliveira (2018). Também dialoga com a literatura sobre desenvolvimento rural (Grisa; Schneider, 2015) e com pesquisas recentes que discutem os desafios da gestão local do PNAE (Assumpção; Lorenzo; Nascimento, 2023; Gervazio *et al.*, 2022; Saucedo *et al.*, 2023).

DESENVOLVIMENTO

A participação do agricultor familiar nas chamadas públicas do PNAE envolve o cumprimento de diversas exigências administrativas e documentais. Conforme Grisa e Schneider (2015), esse conjunto de procedimentos pode ser compreendido como um dos desafios característicos das políticas públicas de terceira geração. A ampliação da cota obrigatória para 45% também tende a ampliar os desafios relacionados à implementação da política, especialmente nas etapas administrativas que antecedem a contratação dos agricultores familiares.

Além da capacidade de produzir e fornecer maiores volumes de alimentos, o agricultor familiar precisa atender a uma série de exigências documentais. Entre elas estão o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) atualizado, as certidões negativas de débitos fiscais e a elaboração do projeto de venda. Além da produção agrícola, a participação nas chamadas públicas exige o atendimento de uma série de requisitos administrativos e documentais, o que constitui uma das principais dificuldades enfrentadas pelos agricultores familiares (Saucedo *et al.*, 2023).

A ampliação das exigências relacionadas à implementação do programa também amplia a relevância da atuação dos burocratas de nível de rua (*street-level bureaucrats*). Conforme discutido por Cavalcanti (2018), esses agentes exercem papel central na forma

como as políticas públicas são efetivamente implementadas no cotidiano da administração pública. Os burocratas de nível de rua no PNAE são os agentes públicos locais: nutricionistas municipais, secretários de educação e responsáveis pelos processos de compras. Assumpção, Lorenzo e Nascimento (2023) sugerem que a preocupação com eventuais responsabilizações pelos órgãos de controle pode levar os agentes públicos a aplicar as normas das chamadas públicas com maior rigor, ampliando as exigências documentais para os agricultores familiares.

Os resultados apresentados por Gervazio *et al.* (2022) reforçam essa interpretação ao mostrar que muitas dificuldades enfrentadas pelos municípios decorrem das limitações encontradas pelos pequenos agricultores para cumprir as exigências documentais e administrativas previstas nos editais. Nessas situações, pequenos erros formais na proposta de venda ou atrasos na validação do CAF podem resultar na desclassificação do agricultor familiar. Como consequência, o excesso de formalismo pode restringir o acesso de agricultores familiares que enfrentam maiores dificuldades para atender às exigências documentais. Nessas situações, organizações mais estruturadas, como cooperativas e associações com maior experiência na participação em editais, tendem a apresentar melhores condições para acessar esse mercado institucional.

RESULTADOS, AVANÇOS E REFLEXÕES

A análise da literatura permite observar que a participação do agricultor familiar nas chamadas públicas do PNAE depende do cumprimento de diversas exigências documentais, que podem representar uma barreira de acesso ao programa. Entre os documentos exigidos estão o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) atualizado, as certidões negativas de débitos fiscais e o projeto de venda, cuja elaboração pode representar uma dificuldade para parte dos agricultores familiares.

Essa interpretação encontra respaldo nos resultados apresentados por Saucedo *et al.* (2023), que identificaram que as principais barreiras enfrentadas pelos agricultores concentram-se justamente na falta de informação clara e na complexidade excessiva dos editais. Ao analisar a perspectiva dos gestores públicos, Gervazio *et al.* (2022) também identifica dificuldades na aquisição de alimentos da agricultura familiar. Segundo os autores, parte desses desafios está relacionada às limitações enfrentadas pelas pequenas propriedades para atender às exigências documentais e sanitárias previstas nos editais.

Os resultados de Ipolito *et al.* (2025) reforçam essa discussão ao evidenciar diferenças importantes no cumprimento da legislação entre as regiões brasileiras. Os autores identificaram diferenças importantes na execução da política. Enquanto as regiões Sul e Sudeste apresentam os maiores índices de cumprimento da cota legal, as regiões Norte e Nordeste registram percentuais mais elevados de descumprimento. Os autores também observam uma associação entre maiores índices de cumprimento da legislação e menores taxas de analfabetismo. Esse resultado sugere que níveis mais elevados de escolaridade podem facilitar a compreensão das exigências administrativas e documentais previstas nas chamadas públicas. Esses resultados sugerem que as dificuldades de acesso ao programa não dependem apenas da capacidade produtiva dos agricultores, mas também das condições necessárias para compreender e atender às exigências burocráticas previstas nos editais.

A análise da literatura indica que a ampliação da cota obrigatória para 45% tende a ampliar os desafios já identificados na implementação da política. Nessa perspectiva, Assumpção, Lorenzo e Nascimento (2023) sugerem que a preocupação com a responsabilização perante os órgãos de controle pode levar os agentes públicos a aplicar as normas das chamadas públicas com maior rigor, ampliando as exigências documentais. Os resultados deste estudo indicam que a redução dos índices de descumprimento da legislação depende menos da criação de novas normas e mais da ampliação das condições de acesso dos agricultores familiares ao mercado institucional, por meio de ações de capacitação, letramento institucional e assistência técnica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E PROJEÇÕES

A literatura analisada indica que os desafios enfrentados pelos agricultores familiares nas chamadas públicas do PNAE podem limitar o alcance do propósito inclusivo previsto na legislação. Os estudos examinados apontam que as exigências administrativas tendem a dificultar o processo de habilitação dos agricultores familiares, etapa considerada decisiva para sua participação nas chamadas públicas.

A ampliação da cota obrigatória para 45% reforça que a efetividade da política não depende apenas do aumento do percentual legal destinado à agricultura familiar. Também exige investimentos que ampliem as condições de acesso dos agricultores às chamadas públicas, especialmente por meio de ações de capacitação, letramento

institucional e assistência técnica. Sem o fortalecimento dessas ações, parte dos agricultores familiares poderá continuar encontrando dificuldades para acessar o mercado institucional do PNAE, o que tende a comprometer o alcance dos objetivos previstos pela política pública. Os resultados apresentados reforçam a necessidade de que futuras pesquisas investiguem empiricamente como essas barreiras se manifestam nos diferentes contextos municipais, contribuindo para o aprimoramento da implementação do PNAE.

Financiamento:

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

REFERÊNCIAS

- ASSUMPÇÃO, Ana Júlia; LORENZO, Helena Carvalho de; NASCIMENTO, Alessandra Santos. Programas de segurança alimentar e nutricional: desafios e entraves da gestão local. **Revista Foco**, v. 16, n. 7, p. 1-29, 2023.
- CAVALCANTI, Sérgio et al. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea: Enap, 2018. cap. 9.
- GERVAZIO, Wagner et al. Programa Nacional de Alimentação Escolar: dificuldades na aquisição da agricultura familiar na perspectiva dos gestores de escolas estaduais em Alta Floresta - MT. **Revista Brasileira de Agroecologia**, v. 17, n. 4, p. 308-323, 2022.
- GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e o desenvolvimento rural no Brasil. In: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio (org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 19-50.
- IPOLITO, A. L. M. et al. Análise dos impactos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) sobre a agricultura familiar no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 63, e289972, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2025.289972>. Acesso em: 20 jul. 2026.
- PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea: Enap, 2018.
- SAUCEDO, Adelar Nunes et al. Políticas públicas para a agricultura familiar: uma análise da execução dos programas PAA e PNAE baseada nos atores sociais participantes. **Grifos**, v. 32, n. 60, p. 1-22, 2023.