

Elementos facilitadores e dificultadores

*no processo de compra da agricultura
familiar para a alimentação escolar no Brasil*

Estudo realizado em 2022

***Elementos facilitadores
e dificultadores
no processo de compra da
agricultura familiar para a
alimentação escolar no Brasil***

FAO, CECANE e FNDE. Elementos facilitadores e dificultadores no processo de compra da agricultura familiar para a alimentação escolar no Brasil. Brasília, Brasil, 2025.

Autores: VELOSO, Najla; OLIVEIRA, Miriam; CORREA, Nathalya; SANTOS, Izabella; SAMPAIO, Kênia, Patricia; BARBOSA, Roseane.; SOARES, Daniele; FERREIRA, Mendonça.

Ficha Técnica

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

Fernanda Pacobahyba
Presidente

Anderson Wilson Sampaio Santos
Diretor de ações educacionais

Karine Silva dos Santos
Coordenadora-geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar

Kênia Pereira da Silva Sampaio
Consultora técnica de apoio às ações de cooperação internacional

Centro Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar da Universidade Federal Fluminense (CECANE/UFF)

Patricia Camacho Dias
Coordenadora

Roseane Moreira Sampaio Barbosa
Vice-coordenadora

Daniele da Silva Bastos Soares
Docente suporte técnico

Daniele Mendonça Ferreira
Docente suporte técnico

Nathalya Crishna Correa
Apoio técnico ao FNDE

Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO)

Israel Ríos
Oficial de nutrição

Najla Veloso
Especialista sênior em alimentação escolar

Ana Letícia Carvalho
Assistente de projeto

Ana Yanira Calderón
Consultora regional

Miriam Oliveira
Assistente regional de projeto

Paulo Beraldo
Gestor de conteúdos da plataforma RAES

Palova Brito
Comunicadora do Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO

Izabella Siqueira Santos
Assistente de projeto

Crédito da imagem da capa: Eduardo Cálix/FAO

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Elementos facilitadores e dificultadores no processo de compra da agricultura familiar para a alimentação escolar no Brasil [livro eletrônico]. -- Brasília, DF : Ed. dos Autores, 2025. PDF

Vários autores.

Bibliografia

ISBN 978-65-01-50298-4

1. Agricultura familiar 2. Políticas públicas -Brasil 3. Programa Nacional de Alimentação Escolar
4. Segurança alimentar - Brasil.

25-276289

CDD-353.560981

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Programa Nacional de Alimentação Escolar: Bem-estar social 353.560981
Eliane de Freitas Leite - Bibliotecária - CRB 8/8415

Sumário

Siglas e acrônimos	IV
Lista de figuras	VI
Índice de quadros	VII
Agradecimentos	VIII
Prólogo	IX
Apresentação do estudo	1
Objetivo	5
Metodologia	6
1 ^ª etapa: Análise documental	6
2 ^ª etapa: Grupos focais	7
3 ^ª etapa: Considerações finais	7
 Principais Constatações	 9
Série histórica do Sistema de Prestação de Contas (SIGPC) do FNDE	9
Evidências nos relatórios dos seis CECANEs selecionados	12
Análise bibliográfica de artigos científicos	22
Diálogo com os grupos focais	25
Grupo focal com CECANEs e ATERs	26
Grupo focal Coordenação Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar	33
 Considerações Finais	 37
Bibliografia	47

Siglas e acrônimos

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
AE	Alimentação Escolar
AEE	Atendimento Educacional Especializado
AF	Agricultura Familiar
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
CAF	Cadastro Nacional da Agricultura Familiar
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CEASA	Central de Abastecimento - S/A
CECANE	Centro Colaborador de Alimentação e Nutrição Escolar
CGPAE	Coordenação Geral do Programa de Alimentação Escolar
CP	Chamada Pública
DAP	Declaração de Aptidão ao PRONAF
EAN	Educação Alimentar e Nutricional
EDR	Escritório de Desenvolvimento Rural
EEx	Entidades Executoras
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IDR	Instituto de Desenvolvimento Rural - Paraná
INCAPER	Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural

MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar
MEC	Ministério da Educação
MS	Ministério da Saúde
MRE	Ministério das Relações Exteriores
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAE	Programa de Alimentação Escolar
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
RT	Responsável Técnico
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SEAD	Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário
SEAGRI	Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural
SEDUC	Secretaria Estadual de Educação
SIE	Selo de Inspeção Estadual
SiGPC	Sistema de Gestão de Prestação de Contas
SIM	Selo de Inspeção Municipal
UFAM	Universidade Federal do Amazonas
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UNIFESP	Universidade Federal de São Paulo
VISA	Vigilância Sanitária

Lista de figuras

Figura 1:

Fluxograma do estudo 8

Figura 2:

Percentual de alcance de compra da agricultura familiar (AF) pelas Entidades Executoras brasileiras no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) entre os anos de 2015 e 2019. 10

Figura 3:

Evolução da compra da Agricultura familiar (AF) para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) pelas Entidades Executoras brasileiras entre os anos 2015 e 2019. 11

Figura 4:

Entraves à compra da Agricultura familiar (AF) pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) observados no Artigo 1. 23

Figura 5:

Entraves à compra de alimentos da agricultura familiar (AF) pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) observados no Artigo 3. 24

Figura 6:

Fluxograma de compras públicas de alimentos da Agricultura Familiar (AF) para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). 25

Figura 7:

Funções desempenhadas pelos atores envolvidos no processo de compra de alimentos da Agricultura Familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar que participaram dos grupos focais. 26

Figura 8:

Categorias de dificultadores e facilitadores da compra de alimentos da Agricultura Familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar.

27

Figura 9:

Elementos dificultadores da compra de alimentos da Agricultura Familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar segundo a Coordenação Geral do Programa de Alimentação Escolar (CGPAE/FNDE).

34

Figura 10:

Mapa mental dos elementos facilitadores do processo de compras públicas de alimentos da Agricultura Familiar (AF) pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) relatados nos grupos focais.

36

Figura 11:

Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) relacionados à Agricultura Familiar (AF) e à Alimentação Escolar (AE).

38

Índice de quadros

Quadro 1:

Resultados da análise documental dos relatórios produzidos pelos CECANEs UFF, UNIFESP, UFC, UFG, UFAM e UFSC entre os anos 2018 e 2022.

12

Quadro 2:

Artigos selecionados na revisão bibliográfica sobre compras de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

22

Quadro 3:

Principais dificuldades no processo de compra de alimentos da Agricultura Familiar (AF) identificadas nos Grupos Focais.

28

Agradecimentos

Este material representa o resultado da sistematização da análise de dados de documentos produzidos pelos Centro Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE), bem como resultados de processos de escuta com diversos segmentos que interagem com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Agradecemos a participação dos profissionais que representam os diferentes segmentos envolvidos neste estudo, reconhecendo sua inestimável contribuição na permanente construção da política de alimentação escolar brasileira, que inova e fomenta internacionalmente a participação da agricultura familiar nas políticas públicas e, assim, promove o desenvolvimento territorial da população rural de grande parte dos municípios do país, da região e do mundo.

Em especial destacamos a contribuição das seguintes equipes que produziram os relatórios objeto da análise: Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar do Estado de Santa Catarina - CECANE/UFSC, Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar da Universidade Federal de São Paulo - CECANE/UNIFESP, Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar da Universidade Federal do Ceará - CECANE/UFC, Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar da Universidade Federal de Goiás - CECANE/UFG, Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar da Universidade Federal Fluminense - CECANE/UFF e Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar da Universidade Federal do Amazonas - CECANE/UFAM.

Agradecemos ainda a participação das equipes dos CECANEs da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - CECANE/UFRN e Universidade Federal de Viçosa CECANE/UFV, Universidade Federal do Paraná - CECANE/UFPR, Universidade Federal do Pará - CECANE/PA e Universidade Federal do Tocantins - CECANE/TO, bem como da Assistência Técnica Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER, representantes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), que abrilhantaram e apoiaram este trabalho.

Prólogo

Os números da fome na região da América Latina e Caribe atingiram quase 41 milhões de pessoas, segundo dados do relatório da FAO, OMS, UNICEF, PMA e FIDA intitulado 'Estado da segurança alimentar e nutricional no mundo' de 2024. Nesse sentido, existem muitos desafios e necessidades para combater a pobreza, a fome, a insegurança alimentar e a desnutrição em todas as suas formas. A alimentação escolar continua sendo uma política transversal capaz de contribuir para este cenário e ao mesmo tempo promover hábitos mais saudáveis nesta e nas futuras gerações.

Reconhece-se que a iniciativa de definição de compras públicas diretas da agricultura familiar para alimentação escolar no Brasil, implementada pela Lei 11.947 de 2009, é um marco histórico não só para o país, mas para toda a região da América Latina e do Caribe. Podemos dizer, sem dúvida, porque esta experiência promoveu o desenvolvimento territorial local, proporcionando alimentos a preços justos aos produtores, mas também alimentos mais saudáveis, frescos e saudáveis aos estudantes e tornou-se uma inspiração internacional e uma referência de políticas públicas em favor da segurança alimentar e nutricional de vários países da América Latina e do Caribe.

Por isso se torna tão importante observar os avanços, obstáculos, dificuldades e oportunidades apresentados por este documento que indica que o FNDE está no caminho certo ao se dedicar a entender a melhor forma de executar as compras públicas para a agricultura familiar, mais de 15 anos após sua implementação. Embora ainda existam desafios pelo caminho, como garantir que todas as cidades atinjam o mínimo de 30% das compras públicas, as

O FNDE está no caminho certo ao se dedicar a entender a melhor forma de executar as compras públicas para a agricultura familiar.



experiências inspiradoras de mais de cinco mil municípios brasileiros mostram que a boa articulação entre diferentes instituições é essencial para atingir esse objectivo, além de apoiar agricultores familiares, fortalecer o diálogo entre nutricionistas, gestores públicos e produtores rurais, promover cooperativas e associações, entre outras ações realizadas em cidades que atingiram e superaram o percentual de 30%.

Nesse sentido, a Melhor Nutrição, um dos quatro pilares do Marco Estratégico da FAO 2022-2031, busca garantir dietas saudáveis e sustentáveis para todas as pessoas, fortalecendo os sistemas agroalimentares e promovendo políticas integrais.

Diante desse contexto, a FAO reconhece o papel fundamental do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) do Brasil, cuja experiência em alimentação escolar tem servido de referência para diversos países. Atualmente, 170 milhões de crianças e adolescentes na América Latina e no Caribe e 380 milhões de estudantes em todo o mundo dependem dos programas de alimentação escolar para melhorar sua nutrição e bem-estar.

Para garantir o acesso a alimentos saudáveis, a FAO apoia iniciativas que fortalecem a conexão entre a alimentação escolar e as compras públicas sustentáveis, impulsionando a produção local e promovendo dietas adequadas a partir de uma abordagem baseada em sistemas agroalimentares sustentáveis.

Da mesma maneira, a alimentação escolar fortalece e estimula os milhões de agricultores familiares que encontram nas compras públicas para alimentação escolar um mercado seguro e justo para a comercialização de suas culturas e produtos.

Por fim, vale reiterar que a geração conjunta de conhecimento pelos atores responsáveis pela execução da política, pela academia, por organismos internacionais e por redes temáticas é uma estratégia inspiradora a outros países e essencial para promoção de aprendizagens, dos avanços e da melhoria da qualidade da alimentação escolar em todo o país e no mundo. Boa leitura a todos e todas!



Israel Ríos

Oficial de nutrição

Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO)



Apresentação do estudo

Esse estudo, coordenado pelo CECANE-UFF, a partir da demanda do FNDE, introduziu a inovação de ser elaborado em conjunto com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), uma agência especializada das Nações Unidas que lidera os esforços internacionais nos temas alimentação e agricultura e atua junto a mais de 130 países no combate à fome e à má nutrição em todas as suas formas. Seu objetivo é alcançar a segurança alimentar para todos e garantir que as pessoas tenham acesso regular a alimentos suficientes e de boa qualidade para uma vida ativa e saudável, promovendo alimentos nutritivos e aumentando o acesso a dietas saudáveis.

A FAO desempenha um papel fundamental ao fornecer diretrizes estratégicas para o fortalecimento da segurança alimentar e nutricional em escala global, influenciando diretamente políticas e programas nacionais em diversos países, como os programas de alimentação escolar.

O Marco Estratégico 2022-2031 da FAO estabelece um princípio orientador para contribuir com o cumprimento da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, que se baseia em quatro melhorias: melhor produção, melhor nutrição, melhor meio ambiente e uma vida melhor.

Uma Melhor Nutrição, um dos quatro pilares, busca garantir uma alimentação saudável e sustentável para todas as pessoas, fortalecendo os sistemas agroalimentares e promovendo políticas integrais, em favor de erradicar a fome, alcançar a segurança alimentar e melhorar a nutrição em todas as suas formas, promovendo alimentos nutritivos e aumentando o acesso a dietas saudáveis.

Este pilar se organiza em cinco áreas prioritárias: Dietas saudáveis para todos; Nutrição para as pessoas mais vulneráveis; Alimentos seguros e inócuos para todos; Redução da perda e do desperdício de alimentos. Os programas de alimentação escolar nutrem as crianças e ampliam o acesso à educação. Além disso, um número crescente de governos está adquirindo alimentos para as refeições escolares diretamente de agricultores familiares. Esses programas, que utilizam produtos locais, fortalecem a produção local de alimentos, criam oportunidades de negócios para produtores e processadores rurais com pouco acesso aos mercados e contribuem para o desenvolvimento socioeconômico das comunidades.



Mais diretamente vinculada a esse estudo, uma das principais das tarefas da FAO tem sido o monitoramento, análise e disseminação de dados, assistência técnica em toda a cadeia de fornecimento de alimentos, dos produtores aos consumidores, em vários mercados nacionais e internacionais. e comércio e mercados transparentes.

Por sua vez, os CECANEs representam a consolidação de uma parceria iniciada em 2007 entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), sendo instituídos pela publicação da Portaria Interministerial nº 1.010/2006 e da Resolução CD/FNDE nº 38/2009, ratificada na Resolução CD/FNDE nº 6/2020. Atualmente, o FNDE conta com 24 CECANEs abrangendo todas as regiões brasileiras.

Constituídos nas IFES, os CECANEs são unidades de referência e apoio no desenvolvimento de ações de interesse e necessidade do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), com estrutura e equipe para execução das atividades nas áreas prioritárias e nas formas de atuação definidas pelo FNDE. Assim, os CECANEs objetivam consolidar as políticas de segurança alimentar e nutricional no âmbito do PNAE e, como um grande desafio, prestar apoio técnico e operacional na implementação da alimentação saudável nas escolas, bem como desenvolver outras ações pertinentes à boa execução do Programa.¹

Neste contexto, a importância dos CECANEs reside no estabelecimento de parceria efetiva com instituições que tenham experiência reconhecida em pesquisa e atividades de apoio à gestão para que o trabalho de formação, controle e avaliação do PNAE possa alcançar a abrangência necessária e a efetividade e eficiência que se espera de um programa desse porte.

¹<https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/pnae-centros-colaboradores-e-uae>

A Lei 11.947/09 estabeleceu um marco essencial, ao determinar que os estados, municípios e o Distrito Federal utilizem, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo FNDE para a compra de gêneros alimentícios produzidos pela agricultura familiar, priorizando os produtos advindos de assentamentos da reforma agrária, de comunidades quilombolas e de povos indígenas tradicionais.²

De acordo com o Manual de Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar, o PNAE “induz e potencializa a afirmação da identidade, a redução da pobreza e da insegurança alimentar no campo, a (re) organização de comunidades, incluindo povos indígenas e quilombolas, o incentivo à organização e associação das famílias agricultoras e o fortalecimento do tecido social, a dinamização das economias locais, a ampliação da oferta de alimentos de qualidade e a valorização da produção familiar.³

Outra inovação nesse campo é a possibilidade de dispensa de procedimento licitatório regulado pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que proporciona uma adequação do programa à realidade da produção de agricultores familiares, garantindo benefícios como a diversificação de alimentos, o respeito à sazonalidade das culturas agrícolas e a compra de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos,⁴ de acordo com o cardápio planejado pelo nutricionista, que deverá ser realizado, sempre que possível, no mesmo ente federativo em que se localizam as escolas. Nesse contexto, é importante destacar que 77% dos estabelecimentos agropecuários brasileiros são definidos pelo conceito de agricultura familiar, de acordo com o Censo Agropecuário de 2017, realizado pelo IBGE.⁵

O FNDE vem adotando sucessivas estratégias para garantir que as Entidades Executoras - EEx (secretarias estaduais e municipais, do Distrito Federal e Escolas Federais) cumpram a aplicação mínima de 30% prevista no art. 14 da Lei nº 11.947, de 2009 e na resolução nº6 de 2020.

É importante destacar que 77% dos estabelecimentos agropecuários brasileiros são definidos pelo conceito de agricultura familiar.



²http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm

³https://www.fnde.gov.br/phocadownload/programas/alimentacao_escolar/pnae_manual_aquisicao-de-produtos-da-agricultura-familiar_2_ed.pdf

⁴<https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2020/resolucao-no-6-de-08-de-maio-de-2020/view>

⁵ IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Agropecuário 2017: resultados definitivos. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>. Acesso em: 14 jun. 2021

No entanto, os dados apresentados no Sistema de Gestão de Prestação de Contas – SIGPC (ferramenta tecnológica para automatizar as etapas de prestação de contas) evidenciam que parcela considerável destas entidades não consegue atingir o patamar previsto. Em 2017, cerca de 40% das EEx do PNAE destinaram menos que 30% dos recursos repassados pelo órgão para a aquisição de gêneros alimentícios produzidos por agricultores familiares.⁶

Por esse motivo, diversos CECANEs desenvolveram oficinas regionais para o levantamento da demanda da alimentação escolar e da produção da agricultura familiar para a boa execução do PNAE, bem como dos variados motivos que impulsionam os indicadores de não cumprimento do dispositivo legal, apontados em relatórios.

Destarte, diante dos dados apresentados tanto pelos sistemas eletrônicos operados pelo FNDE, quanto por meio dos relatórios desenvolvidos pelos CECANEs acerca das demandas dos Programas de Alimentação Escolar – PAE implementados pelas EEx, propôs-se o presente estudo, com recorte regional, para evidências e análises dos fatores que potencializam ou dificultam a compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o PNAE no país.



⁶<https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/136-prestacao-de-contas?download=11758:manual-sigpc>

Objetivo



O objetivo deste trabalho foi analisar os fatores que potencializam ou dificultam a compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o PNAE no país.

O presente relatório de estudo utilizou diversos instrumentos metodológicos, que proporcionaram conhecer, apresentar e analisar os presentes dados, tendo por referência os objetos da pesquisa e seus objetivos, definidos conjuntamente com o CECANE-UFF e o FNDE.





Metodologia

©FAO

O estudo teve como ponto de partida a pesquisa qualitativa, tendo em vista que a finalidade não foi mensurar ou quantificar, de maneira exata e estatística, os elementos que influenciam no cumprimento ou não do percentual legal supracitado, mas identificar os fenômenos facilitadores e dificultadores do processo de compra, focando no caráter subjetivo do objeto analisado, com destaque para alguns elementos.

Assim, a metodologia se dividiu em três etapas, que consistiram na realização da pesquisa e análise documental, na realização de grupos focais e na elaboração de considerações finais.

1ª etapa: Análise documental

Primeiramente, esse estudo buscou conhecer os dados do Sistema de Prestação de Contas (SIGPC)⁷ do FNDE, que, entre outros, discrimina os municípios e percentuais de compras da agricultura familiar. Foi também realizada a análise documental dos Relatórios dos CECANEs referente ao Produto gerado das Oficinas Regionais para o Levantamento da demanda da alimentação escolar e da produção da agricultura familiar para a boa execução do PNAE, selecionados a partir do acervo documental do FNDE e, ainda, foram analisados artigos que trazem reflexões sobre o tema da compra da AF para a AE.

⁷SIGPC é um instrumento de prestação de contas de uso obrigatório que, por meio da inserção de dados da execução técnica e financeira pelas EEx e pela verificação do controle social, além de automatizar as etapas do dever constitucional de prestar contas, auxilia o FNDE no monitoramento da política. <https://www.fnde.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3512-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-2-de-18-de-janeiro-de-2012>

No que se refere aos relatórios dos CECANEs, o recorte realizado entre os anos 2018 e 2022 considerou a disposição geográfica de cada centro colaborador, com o objetivo de traçar um panorama geográfico mais amplo dos resultados e, por esse motivo, optou-se por analisar um documento por região, com o objetivo de identificar as estratégias e ações realizadas pelas EEx na compra da agricultura familiar.

Ainda como parte da primeira etapa, definiu-se pela realização de uma revisão bibliográfica de artigos selecionados na base de dados Google Scholar, utilizando como descritores os termos “alimentação escolar”, “agricultura familiar” e “PNAE” que guardassem relação com o objeto da pesquisa. Foram utilizados os marcadores booleanos “e” e “ou”. O objetivo era conhecer também outros olhares a respeito do tema. Dessa forma, foram selecionados quatro artigos em português, publicados entre 2019 e 2021.

2^a etapa: Grupos focais

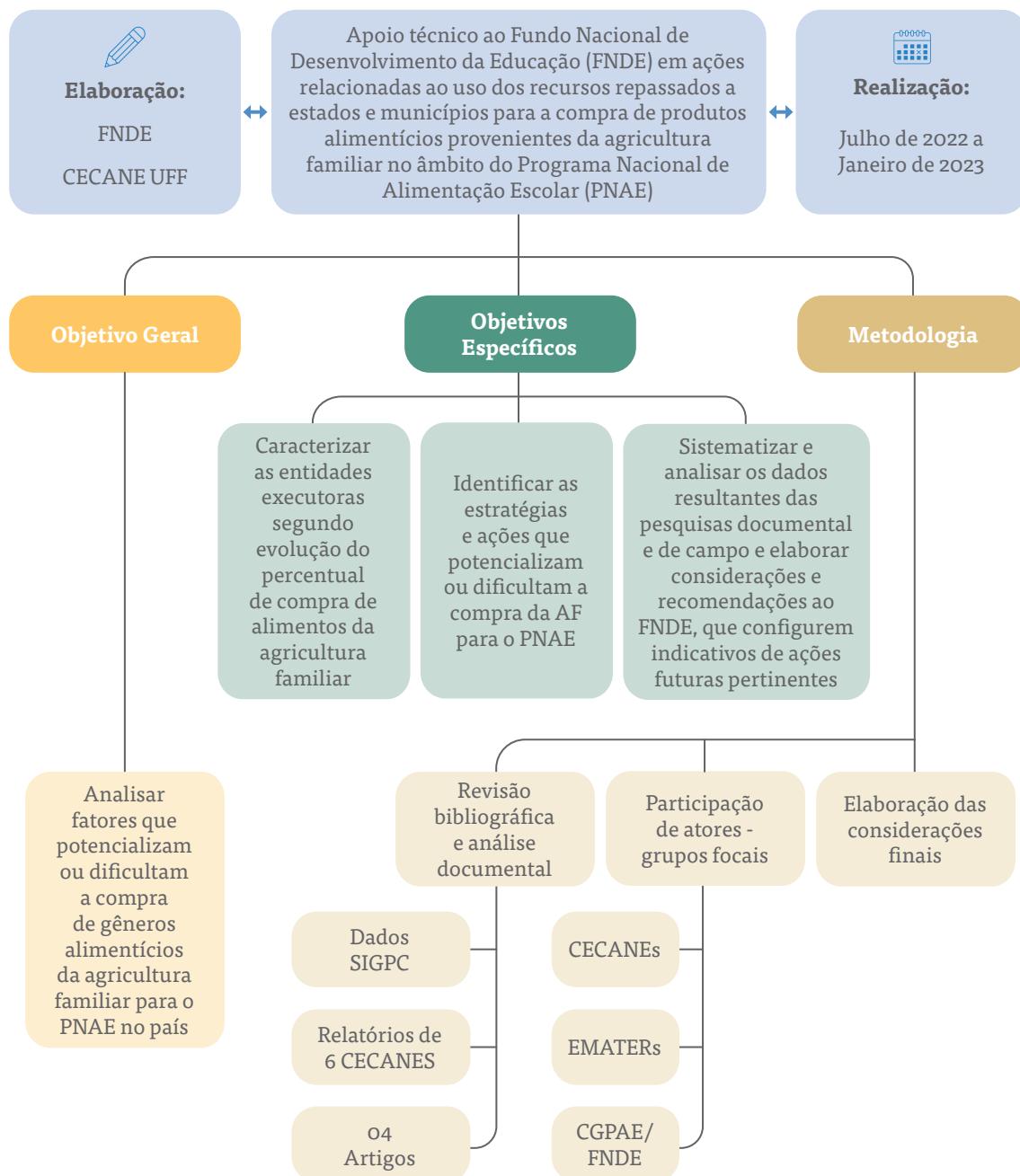
Na segunda etapa, foi definida e utilizada, como metodologia participativa, a realização de grupos focais por meio dos quais foram ouvidos importantes atores envolvidos no processo de compra de alimentos da AF pelo PNAE. As reuniões foram realizadas por meio da Plataforma Zoom, orientadas a partir de perguntas, que poderiam ou não ser complementadas no decorrer do diálogo. Ocorreram cinco reuniões com os grupos focais, separados por atores, instituições e regiões.

Durante essa etapa, pôde-se observar a qualificação e compreensão dos fenômenos expressos, além da contextualização das experiências dos agentes selecionados. Ainda nessa etapa, também foram ressaltadas e analisadas as informações oriundas dos diálogos mantidos nos cinco grupos focais, sendo dois com agentes CECANEs, dois com agentes de Assistências Técnicas de Extensão Rural (ATERs) e um com gestores da CGPAE/FNDE.

3^a etapa: Considerações Finais

A terceira e última etapa consistiu na elaboração das considerações finais, tendo em vista seus limites e potencialidades, com sugestões de ações e atividades que possam potencializar a compra da agricultura familiar pelas EEx a partir das orientações do órgão gestor da política de alimentação escolar.

Figura 1:
Fluxograma do Estudo



Fonte: Elaboração própria.



Principais Constatações

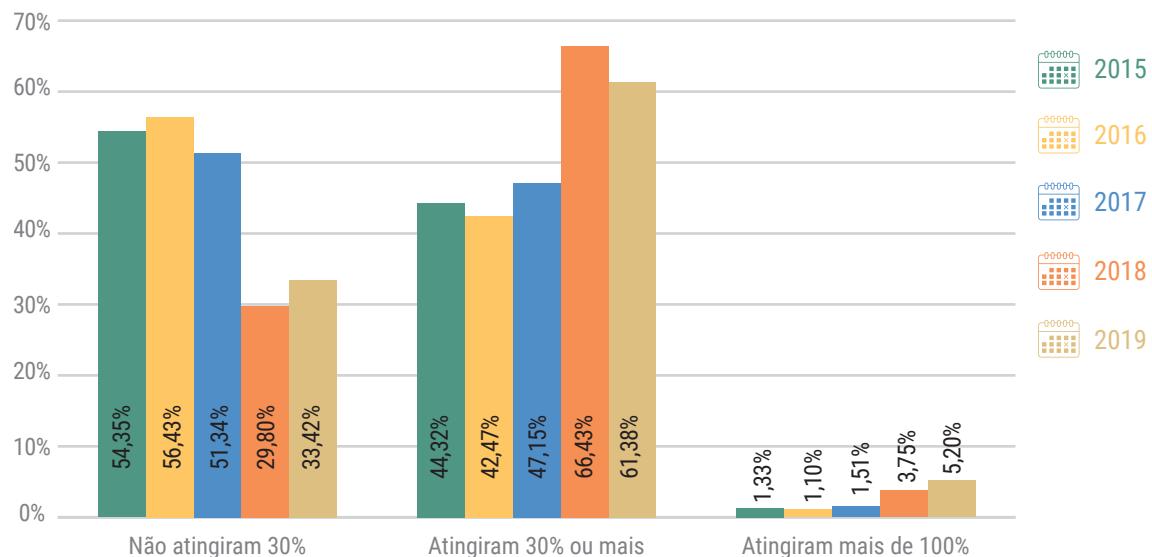
Série histórica do Sistema de Prestação de Contas (SIGPC) do FNDE

Apartir da análise dos dados disponibilizados nessa etapa, observa-se que cerca de um terço dos municípios não cumprem o dispositivo legal após dez anos de sua aprovação. Além disso, há uma instabilidade nas compras pelas EEx ao longo dos anos, tendo em vista que ficou evidenciada a existência de municípios que atingiram o percentual mínimo legal em um determinado ano, mas que não conseguiram atingi-lo em outro ano.

Para compreender melhor os fenômenos que impactam nessa série histórica de dados percentuais foi imprescindível recorrer a documentos e dados qualitativos descritos nos relatórios dos CECANEs.

Figura 2:

Percentual de alcance de compra da agricultura familiar (AF) pelas Entidades Executoras brasileiras no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) entre os anos de 2015 e 2019.



Fonte: Dados SIGPC - FNDE.

Contudo, é possível verificar um crescimento no percentual de compras da agricultura familiar entre os anos de 2015 e 2019. Em 2015, há registro de que 3030 EEx não alcançaram o mínimo de 30% exigido por lei para a compra da AF. Em 2019, esse número foi reduzido para 1850 EEx. Ou seja, um **decréscimo de 20,93%**.

Em contraponto, nota-se que houve um **aumento de 17,06%** no número de municípios que compraram 30% ou mais da agricultura familiar no mesmo período, ou seja, 927 EEx passaram a comprar um percentual maior que nos anos anteriores. Esse aumento também é refletido no número de municípios que adquiriram 100% dos recursos repassados pelo FNDE de alimentos provenientes da agricultura familiar. No total, **288 EEx** atingiram esse patamar no ano de 2019.

Um dado que se destaca é que no ano de 2018, apesar de apenas 4936 municípios informarem os dados da compra da AF para a AE, um total de 3464 atingiram ou ultrapassaram os 30% de compra exigidos pela Lei nº 11.947, cerca de 70% das EEx.

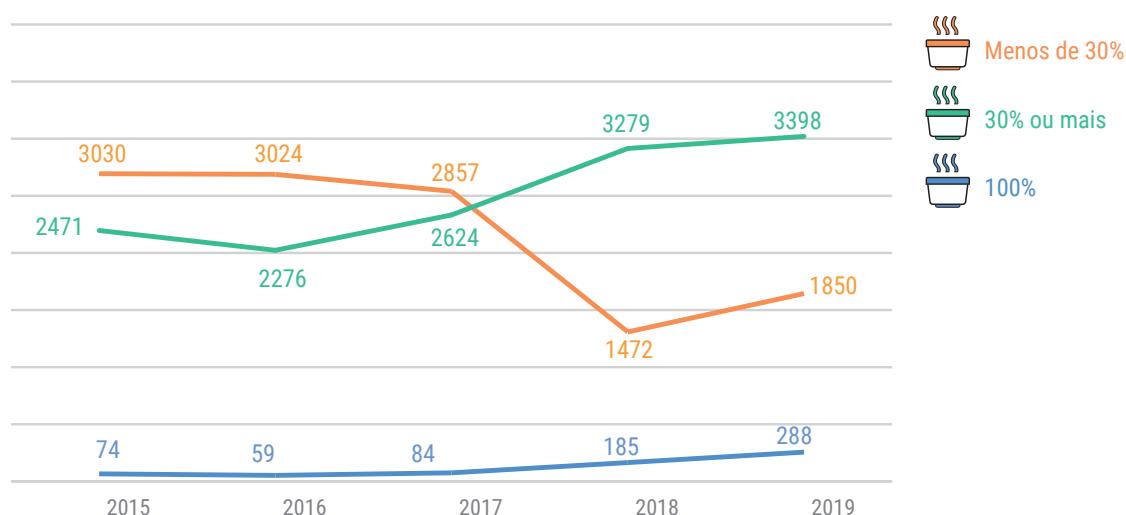
No ano de 2019, ainda que houvesse aumento do número de municípios informantes, registrou-se pequena queda no percentual de aquisição relacionada ao ano de 2018. Ou seja, 3686 EEx (**66,58%**), atingiram ou ultrapassaram o percentual mínimo.

Importante notar que, em 2019, mais de 500 municípios declararam não ter comprado da agricultura familiar, o que representa cerca de **9%** de municípios que não iniciaram esse processo.

Para melhor visualizar essas observações, traçou-se uma linha de evolução do processo de compra da AF, destacando o significativo decréscimo no número de EEx que não cumpriram o dispositivo legal no ano de 2019 e o aumento de municípios que passaram a adquirir 100% dos recursos oriundos do FNDE para a compra de alimentos da agricultura familiar.

Figura 3:

Evolução da compra da Agricultura familiar (AF) para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) pelas Entidades Executoras brasileiras entre os anos 2015 e 2019.



Fonte: Dados SIGPC – Elaboração própria – FNDE.

Para compreender melhor os fenômenos que impactam nessa série histórica de dados percentuais - que evidencia já em 2019 que cerca de 30% dos municípios estão em situação de descumprimento da lei; foi imprescindível recorrer a documentos e dados qualitativos descritos nos relatórios dos CECANEs, que registram os resultados das oficinas regionais para o levantamento da demanda da alimentação escolar e da produção da agricultura familiar para a boa execução do PNAE e expressaram as principais barreiras e obstáculos.

Importante também demarcar que esses dados foram coletados antes do período da pandemia de COVID 19 (2020, 2021 e meados de 2022). Estudos apontam que houve decréscimo significativo no percentual de compras nesses anos e que houve retomada no ano de 2022. No entanto, a relação de causalidade da pandemia e seus impactos sobre a compra pública da AF para o PNAE no último triênio deverá ser objeto de próximos estudos.

Evidências nos relatórios dos seis CECANEs selecionados

Os relatórios selecionados foram elaborados como produtos dos CECANEs, a partir da solicitação do FNDE, com o objetivo de fazer o levantamento da demanda da alimentação escolar e da produção da agricultura familiar para a boa execução do PNAE no território nacional.

Para facilitar a leitura, foram destacadas as informações básicas e os principais elementos de cada relatório para análise desta pesquisa. Cabe ressaltar que o intuito não foi transcrever os relatórios, mas fundamentar o estudo, com base em resultados já identificados ao longo dos anos de realização das oficinas e de elaboração dos relatórios base.

Os elementos dificultadores identificados nos relatórios, foram compilados e estão elencados no Quadro 1:

Quadro 1:

Resultados da análise documental dos relatórios produzidos pelos CECANEs UFF, UNIFESP, UFC, UFG, UFAM e UFSC entre os anos 2018 e 2022.

Categorias	Demandas institucionais do PNAE	Oferta de produtos pela AF
Gestão da política	<ul style="list-style-type: none">• Falta da gestão articulada entre as Secretarias de Educação e Secretarias de Agricultura e Saúde.• Ausência de continuidade da política em decorrência das sucessivas mudanças na gestão (mudança dos agentes envolvidos na execução do Programa: gestores/ nutricionistas).• A descontinuidade da própria política, pela troca de gestores dos programas envolvidos, inclusive de nutricionistas que entendem o processo de compra da AF.	<ul style="list-style-type: none">• A falta de gestão da política por parte das secretarias de agricultura municipais e estaduais• Dificuldade de acesso do agricultor familiar a políticas e incentivos financeiros para produção agrícola de pequeno porte.
Articulação	<ul style="list-style-type: none">• A ausência de articulação intermunicipal (prefeitura, educação, agricultura, transporte e desenvolvimento) órgãos e agências de orientação técnica e de fomento à agricultura familiar• A inadequada articulação entre demanda e oferta em termos da sazonalidade da produção da agricultura familiar.	<ul style="list-style-type: none">• A falta de articulação entre os responsáveis pela elaboração do menu e os agricultores familiares, cooperativas ou associações.• A precariedade da comunicação entre agricultores familiares e gestores.• A ausência de ações articuladas entre PNAE e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Categorias	Demanda institucional do PNAE	Oferta de produtos pela AF
Produção	<ul style="list-style-type: none"> O desconhecimento da produção local por parte dos nutricionistas. A dificuldade na inserção de alimentos nos cardápios elaborados pelas EEx. A ausência de conhecimento sobre a sazonalidade dos alimentos locais produzidos durante a elaboração do menu. A quantidade produzida pela agricultura familiar não é suficiente para atender a demanda da alimentação escolar. A falta de regularização de produtos junto à vigilância sanitária. A pouca variedade de produtos ofertados pelos agricultores, o que ocasiona a compra de alimentos em outros municípios para atender toda a demanda. A ausência de grupos formais para venda dos produtos (Associação e/ou Cooperativas). A falta de fiscalização de compras de produtos dos CEASAs. O descumprimento da obrigação de aquisição da mercadoria constante no contrato de venda. Ou seja, entrega total do produto contratado. Ausência do mapeamento da produção local. 	<ul style="list-style-type: none"> Os preços pagos não são atrativos para os agricultores e o comércio e as iniciativas privadas ganham relevância. Os agricultores possuem dificuldades em emitir nota fiscal. A ausência de incentivo à produção, ao melhoramento e à comercialização de produtos derivados do extrativismo para a alimentação escola. Excesso de burocracia no processo de Declaração de Aptidão ao PRONAF, certificação e selo. A falta de assistência técnica para os agricultores familiares para melhoria no manejo e na produção de gêneros, com assistência especializada para a diversidade local. O Edital que não é condizente com a produção local.
Recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> O número insatisfatório de profissionais da Nutrição no PNAE. Ausência de profissionais que conheçam o processo de Chamada pública da AF nas secretarias municipais de educação e agricultura. 	<ul style="list-style-type: none"> O número insatisfatório de profissionais de ATER para assistência técnica. Ausência de profissionais que conheçam o processo de Chamada pública da AF nas cooperativas e empresas de assistências.
Processo institucional de Compra da AF	<ul style="list-style-type: none"> Mudança de gestores e técnicos a cada 2 anos ou menos. A inexistência de cooperativas de agricultores familiares em alguns municípios. Desconhecimento sobre as características e os procedimentos da Chamada pública. A dificuldade na compra de origem animal. O descumprimento do cronograma disposto na chamada pública. 	<ul style="list-style-type: none"> Falta de publicidade do edital de chamada pública e ausência de uma linguagem clara e acessível aos agricultores. A temporalidade da chamada pública que deve ser elaborada com antecedência ao ato da compra, ou seja, os atrasos nos lançamentos dos editais. A demora causada pela burocracia do processo de compras. O descumprimento do cronograma dispostos nas chamadas públicas para os pagamentos dos agricultores. A descontinuidade da política decorrente da rotatividade dos atores envolvidos na execução da Programa. A burocracia no processo de compra do PNAE.

Categorias	Demanda institucional do PNAE	Oferta de produtos pela AF
Entrega/ Logística	<ul style="list-style-type: none"> As inúmeras dificuldades na entrega dos produtos. A falta de regularidade da qualidade na entrega dos produtos. A ausência de material adequado para o transporte dos alimentos (caixas vazadas para o transporte de hortifrútis). A ausência de ações da Secretaria de Agricultura em relação ao acompanhamento da entrega dos produtos solicitados. 	<ul style="list-style-type: none"> A complexa logística do transporte dos gêneros alimentícios, incluindo as vias de transportes (estradas) e largas distâncias. A falta de caminhões frigoríficos para transporte de alimentos perecíveis. A ausência de apoio e atuação da Sec. de Agricultura no transporte de alimentos. A falta de transporte para os profissionais das cooperativas e da assistência técnica.
Gestão de Conhecimento e desenvolvimento de capacidades	<ul style="list-style-type: none"> A falta de capacitação técnica do gestor técnico PNAE tanto para a elaboração dos editais de chamada pública, quanto para a formulação dos menus oferecidos. A ausência de capacitação de cozinheiras e nutricionistas. A falta de atuação do SICAF para orientar o agricultor. 	<ul style="list-style-type: none"> A ausência de capacitação, informação e assistência técnica aos agricultores familiares em relação à: <ul style="list-style-type: none"> - elaboração de projetos de venda de gêneros alimentícios para o PNAE; - oferta e qualidade de produtos e distribuição; - produção de hortaliças; - boas práticas de fabricação (BPF) - regulamentação das unidades familiares e rotulagem. O pouco incentivo à capacitação e orientação técnica ao agricultor familiar por parte do Sindicato de Trabalhadores Rurais (STR) e atuação como microempreendedor. ausência de capacitação dos gestores responsáveis pela execução do PNAE sobre a compra pública da agricultura familiar.

Fonte: Elaboração própria.

Considerou-se que tais relatórios expressam a visão dos agentes dos CECANEs que operam a política no nível territorial, mas, sobretudo, representam a avaliação de 283 municípios localizados nas cinco regiões brasileiras.

No que diz respeito à gestão da política, ficou claro que a falta de conhecimento das estruturas normativas e estratégias adotadas para execução do programa de alimentação escolar por parte dos gestores públicos é uma adversidade que afeta a sua execução.

Parece evidente também que muitas vezes a falta de conhecimento decorre das alternâncias de poder (mudanças de governo) de gestores, técnicos e nutricionistas, que ocorrem a cada quatro anos, após os processos eleitorais. Em muitos casos, as alternâncias têm sido um fator impeditivo da regular continuidade da política e do bom funcionamento do programa de AE.

Destaca-se que a manutenção das equipes técnicas tem sido estratégica na garantia do processo de compra pública, considerando que a descontinuidade das ações prejudica boas práticas e experiências, desestimula os agricultores, causando prejuízos financeiros e sociais a esse grupo vulnerável e promove a redução na oferta de uma alimentação saudável, que afeta a segurança alimentar e nutricional dos estudantes.

Outro fator relevante é que o conjunto de características de gestão de cada EEx em seus diversos aspectos, sejam eles políticos, sociais ou mesmo de estrutura administrativa, afetam o desenvolvimento dos processos no que tange à aquisição de alimentos da AF. Um dos elementos considerados promotores de transtornos e atrasos é o excesso de burocracia adotado por algumas EEx.

Outro ponto destacado em vários relatórios relaciona-se à dificuldade do agricultor familiar em acessar programas de incentivos financeiros ao desenvolvimento rural e à produção agrícola, o que sugere estudos e iniciativas conjuntas sobre as políticas de fomento à AF. A ausência de articulação entre todos os atores envolvidos na execução do Programa também é um entrave citado em todos os relatórios analisados.

Além disso, foi citado como um entrave da compra dos 30% da AF a ausência de articulação entre as gestões municipais e órgãos de fiscalização, vigilância e controle nos diversos níveis da gestão.

Outro ponto fortemente elucidado é que a ausência de articulação entre os profissionais de nutrição responsáveis pela elaboração do cardápio com os agricultores locais impede a efetividade e a qualidade do processo de compra em favor de cardápios adequados e saudáveis.

Por fim, e de modo mais específico, observou-se que a ausência de articulação intermunicipal entre as secretarias de agricultura dos municípios circunvizinhos tem sido um entrave na execução do Programa, principalmente no que diz respeito ao acesso ao Selo de Inspeção Municipal - SIM, imprescindível para a aquisição de produtos de origem animal. Neste ponto, a experiência de consórcios relatada nos relatórios, aparece como um facilitador no acesso a esse selo, que é exigido para comercialização de produtos de origem animal.



Com relação à burocracia, os relatórios descrevem a dificuldade do agricultor familiar na emissão de nota fiscal e na obtenção do Selo de Inspeção Municipal/Estadual que certificam as condições higiênico-sanitárias pré-estabelecidas para produtos de origem animal ou de origem vegetal, que devem ser analisados pelo Ministério da Saúde, por meio da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA e suas instâncias em âmbito estadual, regional e municipal.

No mais, fazem referência à ausência de capacitação dos diversos atores do setor agrícola para a compreensão da política de compras públicas no que diz respeito às suas regras e normativas.

Outro fator de entrave é, em muitos casos, o alinhamento entre a demanda e oferta de alimentos da agricultura familiar há a demanda por parte das secretarias de educação, mas a oferta de produtos não condiz com as necessidades requeridas pelos programas.

Os relatórios dos CECANEs também apontam que alguns agricultores possuem dificuldade na elaboração do projeto de venda, o que, nesse caso, estaria envolvendo, inclusive, a participação de nutricionistas no auxílio à elaboração desses projetos. Nesse ponto, chama a atenção a necessidade de grupos formais, como cooperativas e associações, que auxiliem e estimulem a participação dos agricultores nos programas de compras públicas. Além disso, se evidencia a importância da atuação das ATERs na capacitação desse público.

O mapeamento da produção local também aparece como um fator que pode facilitar, tanto na logística da compra, quanto na formulação dos cardápios e dos editais de chamada pública, considerando que seria uma ferramenta facilitadora que permitiria os gestores do Programa conhecer o que é produzido localmente, para que elaborem seus cardápios de acordo com a sazonalidade. Neste ponto, cabe



enfatizar a importância da articulação entre nutricionistas e agricultores familiares, no sentido de ter conhecimento do que é produzido, para também privilegiar o regionalismo e a cultura alimentar local.

Outro ponto observado foi que, em alguns municípios, a quantidade produzida pela AF é insuficiente para atender a demanda do PNAE. As alternativas evidenciadas têm sido os consórcios entre municípios e cooperativas, o que demanda, uma vez mais, potente articulação entre os setores agrícolas e a atuação das secretarias de agricultura locais no fomento ao empreendimento social.

Comparando esse fator aos demais elementos levantados, percebe-se que a falta de capacitação desses agricultores aliada à ausência de grupos formais, como associações e cooperativas, é um fator que se relaciona à baixa demanda e qualidade dos alimentos ofertados.

Ressalta-se mais uma vez que, os elementos dificultadores na produção guardam estreita relação com aqueles elencados como facilitadores. Ou seja, corrigir as ações relacionadas à produção, que obstaculizam a compra, favorece, direta e consequentemente, o cumprimento da exigência legal da compra da AF.

Como elementos facilitadores relacionados à produção, foi altamente relevada a participação das ATERs como agências capacitadoras e apoiadoras da atividade agrícola. Segundo os relatos, as entidades de assistência técnica têm exercido papel fundamental no aperfeiçoamento dos sistemas de produção da agricultura familiar, na medida em que oferecem o esclarecimento, a introdução de novas técnicas e o apoio no acesso a recursos, a serviços e renda, de forma sustentável.⁸

⁸ BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/assistencia-tecnica-e-extensao-rural-ater>.



Conforme descrito anteriormente, um dos elementos que aparecem com maior frequência nos relatórios como dificultador do processo de compras diz respeito a recursos, especialmente à defasagem do valor *per capita* repassado pelo FNDE.

A desatualização do valor nos anos anteriores a 2022 evidenciou alguns reflexos na execução do Programa, tais como, o desinteresse do produtor em vender seus produtos para o PNAE, a consequente sobrecarga aos municípios que optaram por complementar o valor para o Programa, e o déficit orçamentário para a compra de alimentos saudáveis. De maneira geral, esse aspecto favorece que produtos *in natura* e saudáveis fossem substituídos por processados e ultraprocessados.

De acordo com dados do FNDE, esses valores repassados às EEx não tiveram reajustes significativos desde o ano 2017, portanto, não acompanharam a inflação acumulada nos últimos anos, o que acabou impactando no preço ofertado ao agricultor familiar.

Por consequência, além da falta de interesse por parte de produtor rural, foi observado nos relatórios que a falta de reajuste também acarreta uma sobrecarga ao valor a ser complementado pelos municípios para a execução do Programa.

De acordo com dados da Nota Técnica elaborada pelo Observatório da Alimentação Escolar - ÓAÊ e a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação - FINEDUCA, desde a publicação da Lei nº 11.947, de 2009, houve reajuste nos valores *per capita* para o ano de 2010 (173% para a creche, 50% para o Programa Mais Educação e 36% para as demais categorias). Em 2013, foram reajustados somente os valores da creche, pré-escola (ambos em 67%), além da inclusão de valores específicos para alunos matriculados em atendimento educacional especializado (AEE) no contra turno escolar e em tempo integral.

Cumpre destacar que, recentemente, os valores tiveram reajustes entre 28% a 39%, estão vigentes os seguintes valores *per capita* por segmento:⁹

Estudantes matriculados na Educação de Jovens e Adultos (EJA) em período parcial:

R\$ 0,41

Estudantes matriculados no ensino fundamental e no ensino médio, em período parcial:

R\$ 0,50

Estudantes matriculados na pré-escola, em período parcial, exceto para aqueles matriculados em escolas localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos:

R\$ 0,72

Estudantes matriculados em escolas de educação básica localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos, em período parcial:

R\$ 0,86

⁹ <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2023/marco/governo-federal-reajusta-valores-da-alimentacao-escolar>

Estudantes matriculados em escolas de tempo integral com permanência mínima de 7 horas na escola ou em atividades escolares, de acordo com o Censo Escolar do Inep:

Rs
1,37

Estudantes matriculados em creches, inclusive as localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos:

Rs
1,37

Estudantes contemplados no Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, com complementação financeira de forma a totalizar o valor per capita em:

Rs
2,56

Estudantes que frequentam, no contraturno, o Atendimento Educacional Especializado (AEE):

Rs
0,68

Vale destacar o potencial das compras pelo Estado, chamado de mercados institucionais, que são instrumentos que o poder público tem de gerar “demanda efetiva”, reativar a produção, a comercialização e o desenvolvimento local.

No entanto, observou-se em todos os relatórios que o edital de chamada pública, embora tenha sido criado para simplificar e facilitar o processo, tem sido um fator de entrave para as entidades de venda e para o produtor, a quem muitas vezes não chega o conhecimento do seu lançamento.

Além da pouca divulgação deste instrumento, os agricultores relatam nas oficinas realizadas pelos CECANEs que possuem dificuldade em compreender a linguagem técnica utilizada nos mesmos. Nesse sentido, percebe-se a necessidade de editais mais acessíveis, que evitem a utilização de linguagem excessivamente técnica e rebuscada.

Há que relevar, ainda, que considerável parte desse grupo não possui acesso direto à internet. Nesse sentido, deve-se promover a criação de outros mecanismos para ampla divulgação, em acordo com a realidade local. Importante recordar que para garantir o seu real sentido, o edital deve existir e estar a serviço desse público. O uso de instrumentos de comunicação alternativa, como cartazes, megafones, difusão em rádios locais, podem representar uma possibilidade para sanar essa distância entre quem compra e quem produz, mitigando a ausência de acesso às mídias digitais.

Observa-se nos registros que a falta de comunicação entre os responsáveis pela elaboração do edital e dos cardápios escolares com os agricultores familiares configura-se um evidente entrave do cumprimento da compra da AF, por vários fatores, mas principalmente, pela desconsideração da sazonalidade do que é produzido localmente na hora da definição dos produtos de compra. Esse fator é gerador de atrasos e de inaceitabilidade dos produtores em participar da chamada pública.

Outro ponto destacado nos relatórios acerca da chamada para as compras públicas, é a ausência de temporalidade de lançamento do edital, ou seja, o edital demora para ser publicado e muitas vezes não

respeita os tempos de produção. Há registros também de chamadas públicas que ocorrem em períodos inadequados em relação à produção da agricultura familiar, ou seja, há incompatibilidade entre a demanda e a oferta de produtos.

Por outro lado, verifica-se nos relatórios analisados que os gestores do PNAE chamam a atenção para o descumprimento contratual e/ou atraso da entrega dos produtos adquiridos da AF, além da quantidade produzida insuficiente para atender a demanda do Programa e a ausência de produtos de origem animal, conforme já relatado anteriormente.

Acerca desse descumprimento por parte dos agricultores, foi possível constatar que, em grande parte, ele se dá pela falta de flexibilidade quanto a lista alimentos demandados nos editais de chamada pública, que, por vezes, não considera as intempéries da natureza, sejam elas climáticas ou de pragas, que podem causar atrasos ou a impossibilidade de entrega dos produtos contratados. Uma maior flexibilização dos produtos, com uma lista de substitutos possíveis, tanto no edital quanto no contrato de compra, permitiria que o produtor substituisse o produto contratado por outro pertencente ao mesmo grupo de alimentos e, assim, cumprisse com suas responsabilidades e mantivesse seu interesse nesse mercado institucional.

A logística para a entrega dos produtos adquiridos da AF é também um elemento bastante pontuado como gerador de transtornos e infortúnios. Tem sido apontada como um elemento dificultador a falta de meios de transporte para a entrega dos produtos nas escolas. Por outro lado, também foram ressaltados mecanismos de superação desse tipo de obstáculo, como a participação das secretarias de agricultura que fornecem caminhões para o transporte e entrega dos produtos.



Além disso, verificou-se que a participação das cooperativas também é uma ferramenta facilitadora da entrega, uma vez que a coordenação e organização do processo de logística ficam mais claras e com chances de cumprimento dos prazos estabelecidos.

Do mesmo modo, foi apontado que o acesso dos agricultores familiares às linhas de crédito facilita a aquisição de veículos e caminhões tradicionais e/ou frigoríficos para serem utilizados na entrega.

A questão geográfica foi outro ponto bastante destacado nos relatórios, considerando que, na maioria das vezes, os locais de produção da AF são de difícil acesso e contam com más condições de estradas e rodovias, especialmente no que diz respeito à produção oriunda de comunidades rurais, ribeirinhas e indígenas.

Uma outra forma de facilitar a logística da entrega de produtos tem sido a aquisição local ou em municípios limítrofes, a partir de uma maior articulação entre gestores, produtores, secretarias e prefeituras.

Mesmo depois de 13 anos da Lei 11.947/2009, o desconhecimento da política do PNAE e a falta de capacidade técnica na realização do processo de compra da AF para a alimentação escolar são elencados pelos atores como significativos dificultadores desse processo. Profissionais participantes apontaram que a ausência de capacitação dos gestores do Programa dificulta a persecução das diretrizes e dos objetivos presentes na Lei e suas resoluções subsequentes. Exemplificam que um gestor público que desconhece o disposto na Lei e nas Resoluções do FNDE não consegue compreender o processo e, por isso, além de não facilitar, muitas vezes dificulta ou impede o trabalho dos técnicos.

O conhecimento acerca da legitimidade jurídica da chamada pública, como outro exemplo, gera segurança e estímulo para o gestor de forma que ele saiba que está legal e juridicamente amparado nesse ato de responsabilidade administrativa.

Foi bastante citada nos relatórios a ausência de capacitação dos agricultores como um fator dificultador do processo de compra da AF. Nesse sentido, durante o estudo, pode-se constatar a importância da participação das ATERs na capacitação dos atores da produção. Essa capacitação se configura como uma ferramenta de emancipação e autonomia a esse grupo, permitindo o aumento e a qualificação de sua produção e, consequentemente, o incremento da oferta de alimentos para o PNAE.

É importante enunciar que para atores desse estudo, os entraves e instabilidades da AF estimulam alguns aspectos que extrapolam o ciclo do processo. A exemplo, citam o desânimo e descrédito dos AF em vender para o PNAE, a notória redução da participação nos chamamentos públicos, o descrédito na gestão pública municipal, o aumento no custo do transporte dos alimentos e nos descumprimentos de contratos de compra e venda. Além de dificultar a organização e participação dos agricultores familiares no processo de chamada pública, tais entraves, do ponto de vista da produção, favorecem a pouca diversidade agrícola, a não comercialização local e o não acesso aos recursos por muitas famílias.

Análise bibliográfica de artigos científicos

Conforme estabelecido nos procedimentos metodológicos, como parte da primeira fase da pesquisa, foi realizada uma análise bibliográfica dos artigos apresentados no quadro 2, buscando identificar elementos que pudesse servir de subsídios ao objeto do presente estudo.

Quadro 2:

Artigos selecionados na revisão bibliográfica sobre compras de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

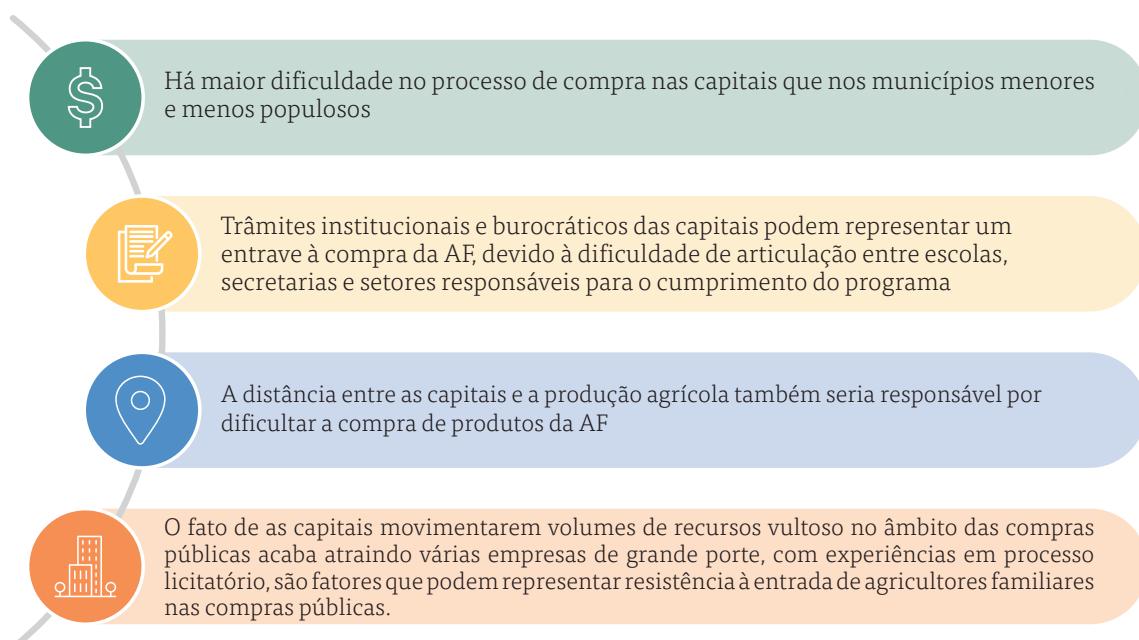
	Título	Autores	Ano	Publicação	Objetivos
1	Compra da agricultura familiar para alimentação escolar nas capitais brasileiras.	Patrícia Camacho Dias, Isis Ribeiro de Oliveira Barbosa, Roseane Moreira Sampaio Barbosa, Daniele Mendonça Ferreira, Kamilla Carla Bertu Soares, Daniele da Silva Bastos, Patrícia Henriques Luciene Burlandy.		Revista de Saúde Pública	Analizar como o perfil de compra de alimentos da agricultura familiar no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar se relaciona com indicadores socioeconômicos e demográficos nas capitais brasileiras.
2	Aquisição de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar segundo regiões brasileiras: uma revisão.	Cassia Bonfim de Oliveira Andressa Araújo Fagundes Renata Lopes de Siqueira	2021	Revista de Saúde Pública.	Traçar um panorama da aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o PNAE, ao analisar o cumprimento do percentual mínimo exigido por Lei nas cinco regiões do Brasil.
3	A Execução do PNAE em três municípios no Território Sul Litorâneo do Espírito Santo.	Suely Ferreira da Cruz Thiago Rodrigo de Paula Assis	2021	Campo Território – Revista de Geografia Agrária.	Analizar os problemas e potencialidades na execução da compra da agricultura familiar em três municípios do território Sul Litorâneo do Espírito Santo (Anchieta, Iconha, Rio Novo do Sul).
4	Compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): estudo transversal com o universo de municípios brasileiros.	Patrícia Maria de Oliveira Machado, Bethsáida de Abreu Soares Schmitz, David Alejandro González-Chica, Arlete Catarina Tittoni, Francisco de Assis Guedes de Vasconcelos, Cristine Garcia Gabriel.	2021	Licença Creative Commons.	Caracterizar os municípios brasileiros quanto à compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Fonte: Elaboração própria.

O primeiro estudo demonstrou que o valor médio utilizado na compra de gêneros da AF por meio do PNAE foi superior aos 30% legalmente estabelecidos em apenas 12 capitais brasileiras no ano de 2016. Enquanto o Sul do país foi a região em que as capitais menos destinaram recursos para a AE em 2016 (mesmo sendo a região em que mais municípios cumpriram o percentual legal de compra da AF), o Norte foi a região que melhor empregou o recurso para compra de gêneros da AF. O estudo ainda levantou alguns pontos que podem representar entraves à compra da AF pelo PNAE (Figura 2).

Figura 4:

Entraves à compra da Agricultura familiar (AF) pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) observados no Artigo 1.



Fonte: Elaboração própria.

No segundo artigo, os resultados demonstraram que os municípios e estados possuem dificuldades distintas em cumprir o percentual exigido por Lei e estão associadas às desigualdades sociais, econômicas, culturais e ambientais manifestas em cada região brasileira.

A partir do estudo, pode-se inferir que, no período analisado, houve uma maior prevalência do cumprimento do percentual legal de compra da AF nos estados das regiões Sul e Sudeste. Já nas regiões, Norte, Nordeste e Centro-oeste, observou-se uma maior instabilidade no número de estados que cumpriram o percentual mínimo de compra. Além disso, o artigo apresenta algumas hipóteses de elementos que estariam facilitando e dificultando a compra da AF por alguns municípios, de acordo com as suas regiões.

Com relação às regiões Sul e Sudeste, que obtiveram o maior desempenho de compra da AF pelo PNAE, de acordo com a pesquisa, fatores como o grande número de estabelecimentos agropecuários, aliados à forte presença da agricultura familiar, seriam fatores que favoreceram o cumprimento do mínimo legal. Por outro lado, as regiões Centro-oeste, Norte e Nordeste, demonstraram maior dificuldade na compra de produtos oriundos da AF pelo PNAE, com alguns elementos destacados ao longo do texto.

Por fim, o estudo sugere que seja realizada fiscalização da aplicação dos recursos destinados à compra de produtos advindos da AF para a AE nos municípios de todas as regiões, além da elaboração de pesquisas futuras que investiguem o andamento do processo de aquisição desses gêneros alimentícios, ampliando as investigações sobre o cumprimento do percentual mínimo exigido em Lei nas diversas regiões do país.

No terceiro artigo, observou-se que o município do Rio Novo do Sul comprou 33,5% da AF e o município de Iconha, 53,76%, no ano de 2019. Já no município de Anchieta, as compras da AF superaram os 100% dos recursos do FNDE.

O estudo também levantou alguns elementos que entravam a compra da AF, conforme demonstrado na figura 5.

Figura 5:

Entraves à compra de alimentos da agricultura familiar (AF) pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) observados no Artigo 3.



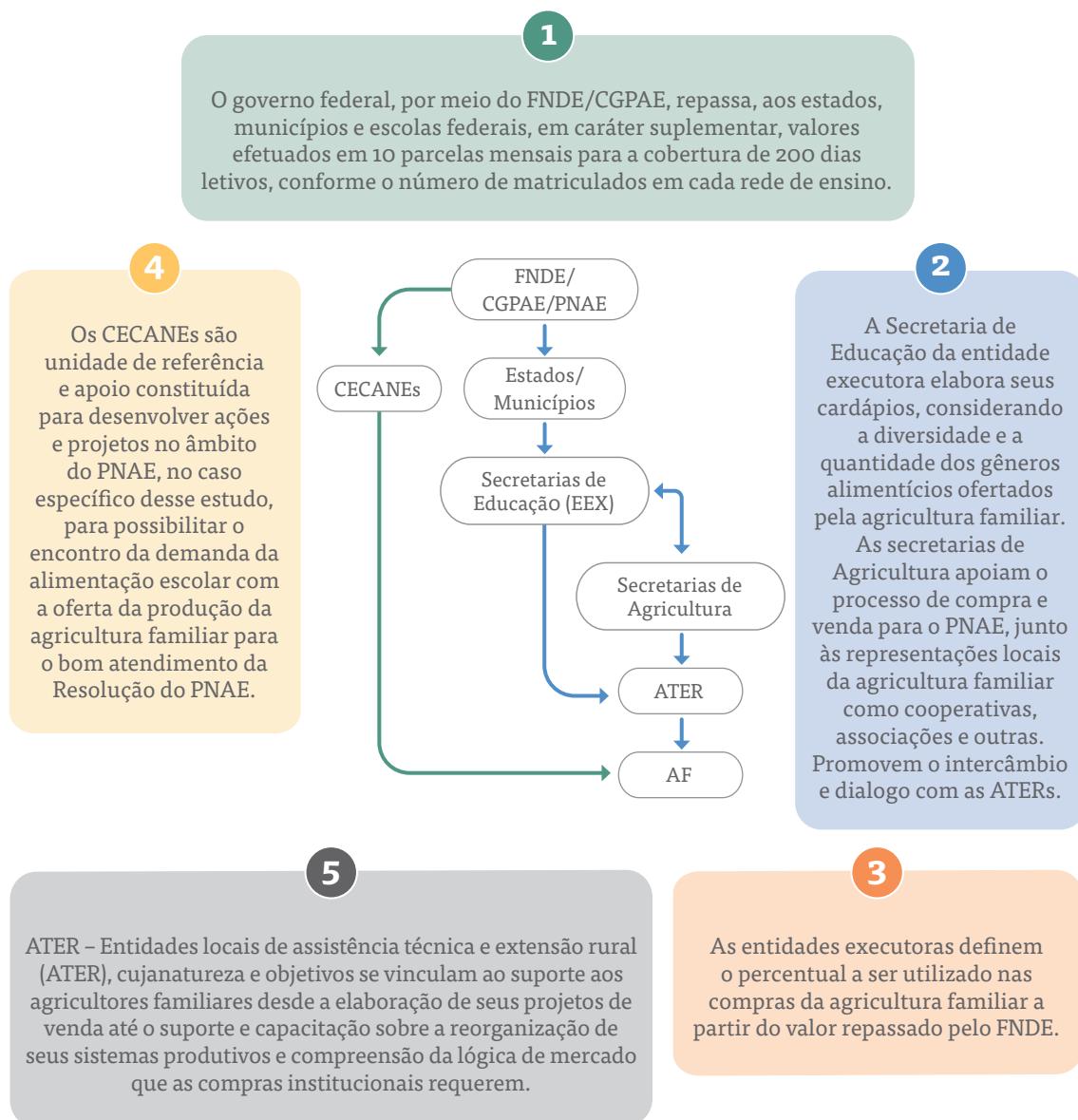
Fonte: Elaboração própria.

Diálogo com os grupos focais

Para melhor compreender a definição dos atores dessa etapa, esse estudo considerou o fluxo de compras públicas da AF para o PNAE (Figura 6) como sendo representativo da dinâmica territorial desse movimento. Nessa ilustração se observa o diálogo convergente e permanente entre as três unidades federadas, representadas pelo ente gestor central e as secretarias estaduais e municipais e do DF, que contam, entre outras entidades, com o especial apoio de instituições como as IFES, por meio dos CECANEs, e as empresas de ATER na execução do programa.

Figura 6:

Fluxograma de compras públicas de alimentos da Agricultura Familiar (AF) para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).



Fonte: Elaboração própria.

Figura 7:

Funções desempenhadas pelos atores envolvidos no processo de compra de alimentos da Agricultura Familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar que participaram dos grupos focais.



Fonte: Elaboração própria.

O relato dos grupos focais integrou a etapa participativa da pesquisa, pela qual se permitiu observar a qualificação, compreensão e impressão dos atores acerca dos fenômenos que envolvem a compra de alimentos advindos da agricultura familiar, além da contextualização de suas experiências e de alternativas encontradas ao longo do processo.

Grupo focal com CECANEs e ATERs

CECANEs - As reuniões realizadas com os agentes permitiram o diálogo e expuseram, de forma dinâmica, as facilidades e dificuldades observadas por esses atores por ocasião da realização das oficinas de acompanhamento da compra da agricultura familiar pelo PNAE.

Durante a realização do primeiro grupo focal, foram ouvidos agentes dos CECANEs UFRN, UFV, UFPR, UFPA e UFT. A partir dos diálogos foi possível elencar os pontos identificados pelos participantes no que se refere aos entraves no processo de compra a partir do ponto de vista desses agentes, bem como a potencialidade de diversos fatores na execução do Programa para atender à exigência legal de aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar.

Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural - A decisão da realização de grupo focal com técnicos das agências, institutos e empresas que prestam assistência técnica e extensão rural foi muito acertada. Ela se deu pelo papel de destaque observado nos documentos analisados. Os atores municipais destacaram como significativa e relevante a atuação dessas agências, institutos ou empresas, especialmente no que se refere ao processo de capacitação dos agricultores familiares. Segundo eles, o acesso ao conhecimento e informação promovidos por essas agências favorece a aptidão e a participação dos produtores na implementação do PNAE.

Foi realizada reunião com agentes técnicos das ATERs dos estados do Ceará e Rio de Janeiro, além de gestores da Secretaria de Educação do Paraná. E outra reunião com técnicos atuantes nos estados de Goiás, Pará e do Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná - IDR/PR.

Pelo tempo e condições que caracterizam esse estudo, e, para efeito de síntese, registro e melhor visualização, os resultados dos diálogos dos grupos focais foram transformados em frases de impacto, de alguma maneira mencionadas pelos atores. No entanto, sabe-se que cada uma delas pode receber tratamento detalhado, na medida da análise e aprofundamento que forem requeridos.

Para melhor compreensão, os resultados desses grupos focais, especialmente os elementos dificultadores e facilitadores foram classificados em seis categorias (Figura 8).

Figura 8:

Categorias de dificultadores e facilitadores da compra de alimentos da Agricultura Familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar.



Fonte: Elaboração própria.

Quadro 3:

Principais dificuldades no processo de compra de alimentos da Agricultura Familiar (AF) identificadas nos Grupos Focais.



Produção

Ausência de mapeamento representativo e atualizado da produção local

Dificuldade de participação dos agricultores nas oficinas de capacitação realizadas

Dificuldade na certificação (os agricultores familiares não conseguem inserir seus produtos por ausência do Selo de Inspeção Municipal)

Falta de acesso do agricultor familiar a informações sobre incentivos financeiros e financiamentos de produção agrícola

Assistência técnica ineficiente, falta de assessoramento contínuo ao produtor

Falta de água em alguns municípios – largos períodos de seca

Produção insuficiente para a atender a demanda

Atrasos na regularização dos produtos junto à vigilância sanitária

Falta de construção e manutenção dos abatedouros (intermunicipal)

Baixa qualidade de alguns produtos

Falta de energia elétrica

Questões climáticas que interferem na produção (escassez hídrica, geadas etc.)

Ausência de selo para produtos de origem animal



Articulação

Ausência de articulação entre as políticas públicas que fomentam a produção da AF

Debilidade na articulação intragovernamental entre os principais setores dos governos vinculados ao PNAE: educação, saúde e agricultura e setores vinculados

Ausência de articulação entre gestores responsáveis pela elaboração do cardápio da AF

Ausência de reuniões de articulação entre nutricionistas, gestores responsáveis pela elaboração dos editais de chamada pública e agricultores

Falta de políticas de fomento à criação e manutenção de cooperativas e associações



Recursos

Valor per capita defasado

Falta de recursos humanos qualificados e em quantidade suficiente para execução das diversas ações do programa

Quadro de pessoal insuficiente ou deficitário para atender a demanda do PNAE

Limite do valor por DAP¹⁰

Má distribuição dos recursos repassados pelo FNDE

Distribuição desigual de valores contratados por DAP

Ausência de fatores de desempate do percentual DAP

Uso indevido da DAP

¹⁰ O Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) foi recriado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) para substituir a DAP - Declaração de Aptidão ao Pronaf. A medida visou facilitar o acesso às políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, como: crédito rural (no âmbito do Pronaf), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e PNAE. <https://www.gov.br/infra/pt-br/assuntos/noticias/cadastro-nacional-da-agricultura-familiar-substitui-dap-para-facilitar-acesso-a-politicas-publicas>



Compras

Elaboração de Edital de Chamada Pública que não respeite à produção local e à sazonalidade

Dificuldade de difusão da chamada junto aos agricultores, debilidade no acesso à informação

Não cumprimento do cronograma disposto nas Chamadas Públicas

Ausência de pesquisa de preço

Taxas cobradas pelas cooperativas dos produtores

Ausência da participação dos povos e comunidades tradicionais nas compras públicas

Dificuldade na compra de produtos de origem animal

Chamadas com baixa inserção dos produtos advindos da AF

Compra de processados pelas EEx



Logística/entrega

Dificuldades de logística para entrega dos produtos (transporte, armazenamento, preparação)

Falta de regularidade na entrega dos produtos

Falta de transporte adequado para entrega da produção em vários estados e municípios

Ausência de materiais básicos adequados para o transporte dos alimentos por parte de alguns agricultores como (exemplo: caixas vazadas para o transporte de hortifrutis)

Ausência de meios de transporte adequados, considerando as questões geográficas de alguns municípios

Inação da Secretaria de Agricultura no que se refere ao apoio para transporte de alimentos

Falta de recursos humanos nas EEx para operarem a logística dos alimentos

Dificuldades na entrega por questão de problemas específicos da produção (por exemplo, pragas)



Gestão do conhecimento e da informação

Alta rotatividade de gestores na execução da política promove desconhecimento e desinformação e atrasa a execução

Descontinuidade de algumas políticas públicas relacionadas ao PNAE

Substituição de gestores do Programa envolvidos no processo de compra, especialmente nutricionistas que entendem da CP no PNAE gera insegurança aos AF

Falta de capacitação dos gestores - Falta de conhecimento da política e das características dos alimentos advindos da AF

Ausência de capacitação dos produtores com relação aos prazos e formas de entrega ao PNAE

Assistência técnica aos agricultores permanece deficitária em muitos municípios

Falta de protagonismo do profissional de nutrição

Precarização dos serviços de extensão rural (falta de transporte, pessoal, instrumentos básicos)

Falta conhecimento a respeito do projeto de venda e sobre a documentação necessária por parte dos agricultores

Falta de transporte para os profissionais das Secretarias acompanharem em campo as ações do Programa

Fonte: Elaboração própria.

A análise dos resultados do diálogo com os grupos focais dos CECANEs e das agências, empresas e/ou institutos de ATERs permite afirmar que grande parte dos elementos facilitadores e dificultadores ressaltados dialogam e convergem com os resultados observados nos documentos previamente analisados.

Em relação às similaridades, alguns pontos foram evidenciados, especialmente pelos participantes dos CECANEs, como a necessidade do protagonismo do profissional de nutrição no processo de compra de alimentos da AF que, a partir de uma maior articulação com os produtores, consegue ter conhecimento acerca do que é produzido localmente, facilitando, assim, a elaboração de um cardápio que respeite a regionalidade e sazonalidade desses alimentos.

Além desse, o grupo destacou a importância da participação dos agricultores familiares nas oficinas realizadas pelos CECANEs, tendo em vista que essas oficinas são espaços em que os produtores podem ser ouvidos, expor as suas dificuldades, além da oportunidade de conhecer mais o PNAE, buscando informações que os deixem aptos a atender a demanda do Programa e atuantes na busca de soluções para superação dos obstáculos encontrados no processo.

Ademais, o CECANE UFT apresentou a sua experiência exitosa de uma ferramenta de mapeamento da produção local, na qual é possível que os agricultores cadastrem o que é produzido, inserindo dados, como a localização de sua produção, o que facilita na hora da elaboração do edital de Chamada Pública.

O diálogo com esse grupo focal trouxe também novos elementos, destacadamente a ênfase na importância da assistência técnica para as políticas públicas de alimentação, especialmente para o PNAE. Dos registros relacionados à produção, observou-se que, uma maior atuação das ATERs permite aos agricultores familiares maior emancipação e interesse no Programa, visto que, por meio da utilização de novas técnicas de produção, do conhecimento das normas que regem o Programa, de suas exigências burocráticas - como entrega de documentação e apresentação do selo de inspeção - mais agricultores estariam interessados, aptos e capazes de atender às demandas da alimentação escolar.



Chamou a atenção a compreensão das ATERs de que, quanto mais emancipados e independentes dos mercados institucionais, mais os agricultores produzirão e, consequentemente, mais poderão fornecer para o PNAE. Talvez seja esse um ponto que mereça destaque nas discussões mais amplas sobre essa política.

Nesse grupo focal, foi apresentada uma experiência exitosa por parte dos agentes do Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná - IDP/PR¹¹ acerca da compra de produtos por grupo de alimentos, na qual é criada uma lista de substituição de produtos pertencentes ao mesmo grupo alimentar, permitindo uma maior flexibilidade aos agricultores que podem substituir os alimentos, por outros do mesmo gênero, facilitando, assim, a entrega e o cumprimento do contrato de compra e venda. Essa ação é importante, pois leva em consideração a ocorrência de problemas inesperados inerentes à produção, causados por intempéries climáticas ou pragas nas plantações, por exemplo.

Ademais, os participantes do grupo focal destacaram que a participação das ATERs em todos os processos da compra, desde a elaboração do edital de compra até a produção, permitiria uma maior conformidade entre as expectativas da gestão do Programa com a realidade da produção local. Os participantes também destacaram a importância de recursos destinados para ações das ATERs, no sentido de fortalecer a sua atuação na política. Além disso, os agentes frisaram a necessidade de atualização do valor *per capita* repassado pelo FNDE, a fim de torná-lo mais atrativo aos agricultores.

Outro ponto levantado pelos agentes foi a necessidade de atualização do valor de limite de venda por DAP pelo Governo Federal. Neste ponto, cabe salientar que a DAP é a porta de entrada do agricultor familiar às políticas públicas de incentivo e geração de renda. Os agricultores consideram importante especificar os valores nos editais de Chamada Pública.

Por fim, cabe destacar aqui que, um ponto bastante abordado entre os agentes foi a necessidade de valorização da participação de políticas públicas por parte dos agricultores familiares, para que eles compreendam a importância do seu papel na garantia do acesso à alimentação escolar saudável e da garantia ao direito humano à alimentação adequada aos estudantes atendidos pelo Programa.

Grupo focal Coordenação: Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar

O último grupo focal foi realizado com os gestores da Coordenação Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE/CGPAE/FNDE. A realização desse grupo focal foi de suma importância para, após o diálogo com outros atores envolvidos na política, ouvir do órgão central de gestão do Programa, a sua percepção acerca da compra da agricultura familiar, que marca a estrutura do PNAE.

¹¹ O IDR/PR foi criado pela Lei 20.121/19, a partir da incorporação do Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), Companhia de Desenvolvimento Agropecuário do Paraná (Codapar) e Centro Paranaense de Referência de Agroecologia (CPRA) pelo Instituto Agronômico do Paraná (Iapar) e tem como missão prestar serviço integrado de pesquisa e experimentação agrícola, de assistência técnica e extensão rural, de fomento no meio rural e de expansão da base de agroecologia para a produção de alimentos de alta qualidade de forma ágil e eficiente.

As entrevistas e abordagens desse grupo focal foram relativamente diferentes dos demais, tendo em vista que os gestores aqui ouvidos não participam da execução direta do Programa, mas são responsáveis, sobretudo, por monitorar e avaliar a política e sua implementação no nível nacional, pela elaboração de normas e diretrizes gerais para as instâncias executoras e respondem pelo direcionamento e supervisão geral da política de alimentação escolar do país.

Assim, durante o diálogo foram destacados os elementos que, na visão do órgão gestor, dificultam o cumprimento do art. 14, da Lei nº 11.947, de 2009 (Figura 9).

Figura 9:

Elementos dificultadores da compra de alimentos da Agricultura Familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar segundo a Coordenação Geral do Programa de Alimentação Escolar (CGPAE/FNDE).



Fonte: Elaboração própria.

Dentre os pontos destacados pelo órgão, o que mais chamou a atenção, do ponto de vista nacional, foi a percepção de relativa insegurança por parte dos gestores das EEx em utilizar a Chamada Pública como ferramenta de compra da agricultura familiar, justamente por ser um processo simplificado.

Diante disso, o Tribunal de Contas da União - TCU, em 2017, elaborou a Cartilha para Conselheiros do Programa PNAE, em parceria com FNDE, pela qual, dentre outras questões, atesta a segurança jurídica da utilização da Chamada Pública no processo de compra da agricultura familiar, desde que: i) os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local (conforme a pesquisa de preços realizada); ii) que sejam observados os princípios inscritos no artigo 37 da Constituição Federal: legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência; iii) e os alimentos adquiridos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria. Nesse sentido, uma das recomendações apresentadas pelos participantes do grupo focal, foi a ampla divulgação da mencionada Cartilha, elaborada pelo TCU, como forma de normatizar e estimular o uso da Chamada Pública, com vistas a garantir maior segurança jurídica aos gestores.

Outro ponto destacado foi a necessidade de maior intersetorialidade entre os Ministérios (especialmente Educação, Saúde e Agricultura) no sentido de buscar a efetivação dos objetivos e das diretrizes do PNAE, visto tratar-se de uma política transversal, que abrange várias áreas e setores da sociedade, de modo que funcione de forma cada vez mais eficaz, objetivando o cumprimento de suas diretrizes, dentre elas, a garantia do direito humano à alimentação adequada a partir da compra de alimentos provenientes da agricultura familiar.

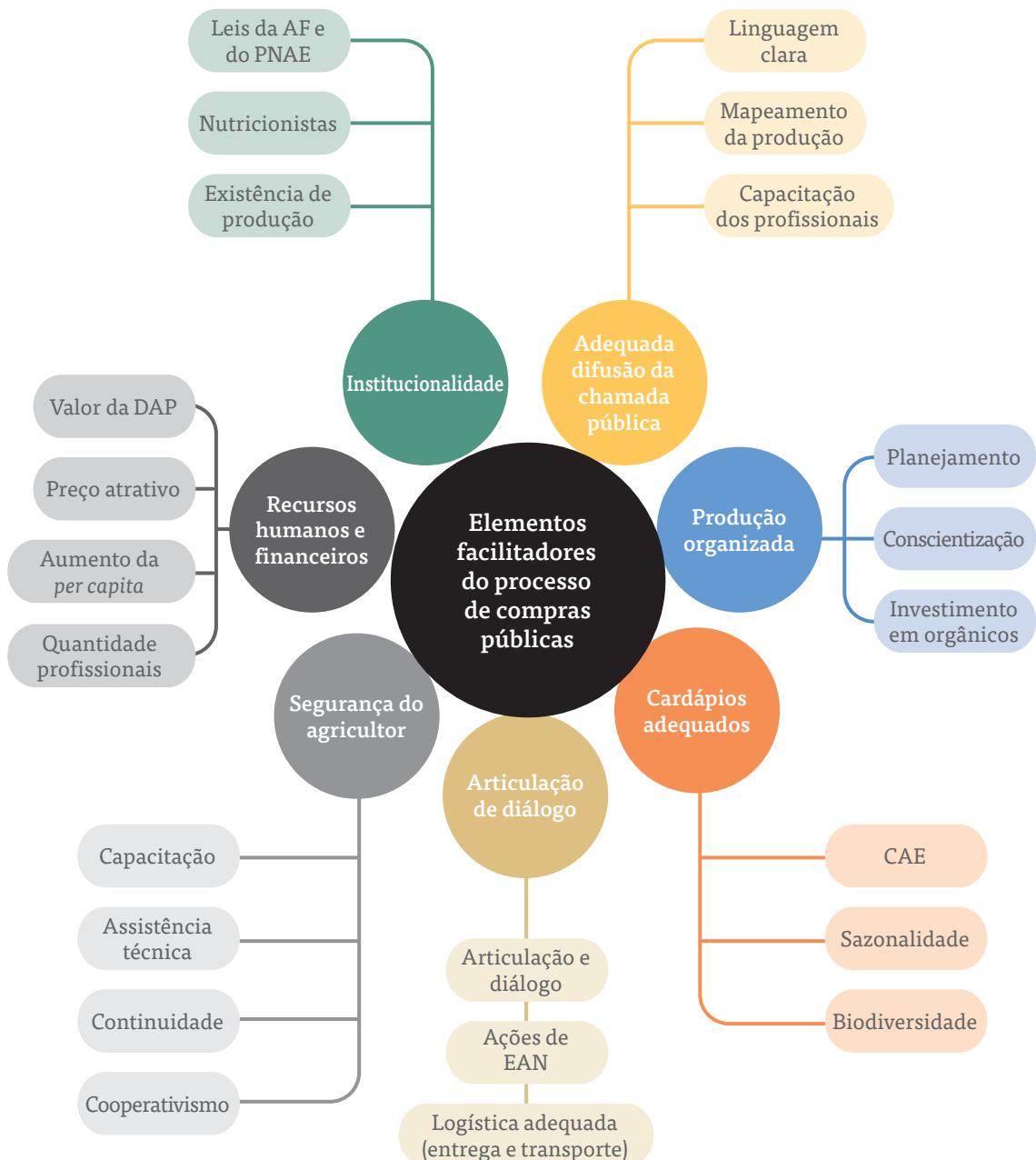
Esses atores destacaram alguns pontos da execução da política que extraviam do escopo de atuação do FNDE, como a exigência dos selos de inspeção, a regularidade da atuação das ATERs na capacitação dos agricultores, o desenvolvimento de políticas que facilitem o transporte dos alimentos advindos da agricultura familiar, a estrutura da logística da entrega, dentre outros. Cabe ao FNDE, no entanto, o fomento ao diálogo e articulação no nível nacional com outros setores para a eficiente implementação do Programa pelas EEx e, com isso, o estímulo para que essa mesma interface se reproduza nos níveis estadual e municipal.

Por fim, atores desse grupo de gestores destacaram a necessidade de orçamento específico para ações de capacitação e acompanhamento da execução da política. Foi enfatizado que o órgão promove essa capacitação por meio de encontros, presenciais e virtuais, cartilhas, guias, buscando sempre a difusão das boas práticas para a execução do Programa. No entanto, tanto a escassez de recursos humanos, quanto de recursos orçamentários tem sido um entrave para uma maior abrangência e eficácia dessas capacitações.

Importa, ao final, ressaltar que os atores dessa etapa participativa do estudo também destacaram vários elementos como sendo facilitadores e propulsores dos avanços evidenciados (Figura 10). Muitos desses destaques refletem medidas recomendadas e que podem ser adotadas para favorecer o cumprimento do dispositivo legal de comprar no mínimo 30% da AF.

Figura 10:

Mapa mental dos elementos facilitadores do processo de compras públicas de alimentos da Agricultura Familiar (AF) pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) relatados nos grupos focais.



Fonte: Elaboração própria.



Esse estudo foi desenvolvido sob a perspectiva de três instituições de natureza e operacionalidades distintas – FNDE, CECANE da Universidade Federal Fluminense - UFF e FAO, o que permitiu um olhar multifacetado e plural.

Embora seja de conhecimento público, o valor social acumulado pelo Governo Brasileiro com a experiência de compras institucionais da agricultura familiar permite evidenciar que essa política, além de ter provido vários resultados positivos no combate à fome, à má nutrição, ao desemprego e à pobreza rural no país, vem se constituindo em uma referência internacional de ação em favor do alcance de várias metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS.¹²

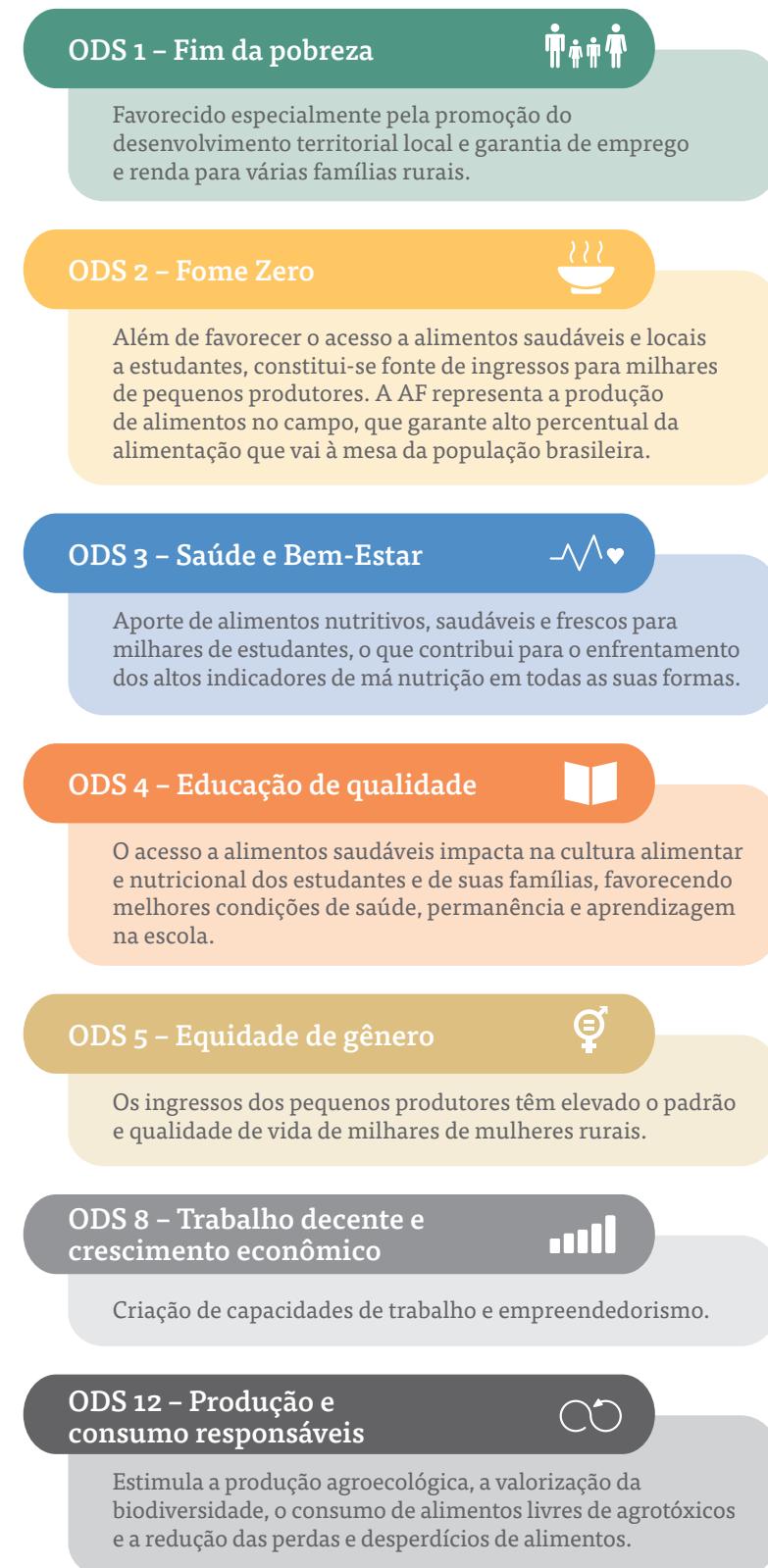
Segundo análises e publicações da Comissão Econômica para América Latina - CEPAL,¹³ infere-se que ao menos sete dos ODS definem metas direta ou indiretamente relacionadas à política da agricultura familiar vinculada à alimentação escolar conforme destacados na figura 11.

¹² FAO. NAÇÕES UNIDAS. BRASIL. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>.

¹³ FAO. SISTEMAS ALIMENTARIOS Y COVID-19 EM AMÉRICA LATINA Y CARIBE: HÁBITOS DE CONSUMO DE ALIMENTOS Y MALNUTRICIÓN. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45794/cbo217_es.pdf?sequence=1&iAllowed=y Acesso em 20 jul. 2023.

Figura 11:

Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) relacionados à Agricultura Familiar (AF) e à Alimentação Escolar (AE)



Fonte: Elaboração própria.

Associada a essa política, além de agregar um mercado a mais aos agricultores e às entidades associativas, a agricultura familiar ganha o peso e status de complementar ações e ser parte de um dos maiores sistemas do país, o sistema de educação pública, mantido em todo o território nacional.

O PNAE como uma das ações suplementares do sistema educacional atende direta e diariamente a um público aproximado de 40 milhões de estudantes, em cerca de 150 mil escolas, que contam com o protagonismo de ao redor de 2,2 milhões de professores contratados, 8 mil nutricionistas, mais de 5 mil Conselhos de Alimentação Escolar - CAE, com projeção de mais de 300 mil merendeiras, além de outros técnicos e profissionais, e se concretiza como política pública de oferta de alimentos a estudantes de todos os 5.570 municípios, 26 Estados e o Distrito Federal, regularmente, em todos os 200 dias letivos.

Considera-se de extrema relevância o papel do agricultor familiar na política de alimentação escolar, visto que a aquisição de alimentos por ele produzido é um instrumento indispensável para a oferta de uma alimentação saudável, nutritiva e adequada na escola, que permite respeitar a cultura e as tradições locais, formar hábitos alimentares saudáveis, além de favorecer o desenvolvimento sustentável.

Seguramente é uma via de mão dupla, uma vez que garante melhor qualidade da alimentação oferecida aos estudantes na escola, ao tempo em que favorece o planejamento produtivo, a comercialização e a sistematicidade de ingressos às famílias produtoras.

Pode-se dizer que no Brasil, mesmo sendo um país geograficamente extenso, diverso e de alto índice populacional, o PNAE acumula avanços e elementos facilitadores construídos em apenas 15 anos de promulgação da Lei. No entanto, uma política de tamanha abrangência, enfrenta desafios nessa mesma proporção.

Em que pese a diversidade geográfica, climática e bioprodutiva do Brasil, pode-se inferir que no país há potencial de produção e evidente possibilidade de inserção de produtos frescos e locais nos programas de AE em todo o território nacional.





O presente estudo demonstrou a grande relevância do cumprimento legal e social da comercialização de alimentos frescos e locais na escola, que precisa ser cada vez mais ampliada e desenvolvida com melhor qualidade e eficácia. Elucidou-se que há muitos outros estudos, artigos, informações, dados produzidos por universidades, instituições e autores diversos, sobre as várias temáticas relacionadas ao PNAE. Uma das principais constatações é que esse conhecimento já produzido precisa encontrar interlocutores legítimos para estabelecer diálogo, estratégias e definir os avanços necessários.

Evidenciou-se que, em 2019, mais de dois terços dos municípios brasileiros, cerca de 61%, aplicavam mais de 30% dos recursos na agricultura familiar. Desse percentual de municípios, cerca de 50% empregavam entre 50% a 99% dos recursos do PNAE na AF. Houve aumento de municípios que adquiriram mais de 100% da agricultura familiar no período, ou seja, utilizaram os 100% dos recursos repassados pelo FNDE para o PNAE referente ao exercício analisado acrescidos de eventual saldo existente na conta específica do PNAE. Ao mesmo tempo, o estudo apontou que no mesmo ano, num universo de 5.536 municípios declarantes, cerca de um terço dos municípios não cumpriram o dispositivo legal de comprar no mínimo 30%, mesmo dez anos decorridos de sua aprovação.

São realçados por esses dados, muitos avanços e, paradoxalmente, muitos desafios. Por isso, recomenda-se que os elementos identificados neste estudo como dificultadores da aquisição de produtos pelas EEx se configurem uma referência, um suporte no enfrentamento dos desafios, na busca das melhorias necessárias e que, para tanto, sejam parte das linhas de análise e dos planos de ação de cada entidade executora. De igual modo, que os elementos facilitadores, também identificados, sejam compreendidos como boas práticas e experiências a serem difundidas, adequadas e aplicadas por outras EEx.

No entanto, as descritas ausências de articulação em favor da execução do PNAE, tão presentes nesse estudo, são fatores de preocupação, uma vez que se configuram como obstáculos para que os órgãos públicos executem fidedignamente suas responsabilidades e favoreçam a política de agricultura familiar.

Ao limitarem a articulação e a intersetorialidade do Programa, os agentes públicos do estado, direta ou indiretamente, conscientemente ou não, acabam dificultando ou até mesmo impedindo o desenvolvimento territorial rural e urbano, o crescimento da produção agrícola local, o desenvolvimento de mercados institucionais, a melhoria da qualidade dos ingressos das famílias rurais.

Ademais, é possível observar que uma maior articulação intermunicipal, intersetorial, com a sociedade civil, parlamentares e com os órgãos de controle também permitirá: a) compartilhar os desafios enfrentados pelos gestores da agricultura local; b) buscar alternativas conjuntas e ainda, c) fomentar o crescimento de entidades como cooperativas, associações e outras.

Destaca-se também a importância da articulação com as entidades responsáveis e representativas da extensão e assistência rural que emergiu da leitura dos relatórios e gerou evidências de que esses órgãos e setores dos governos nacional, estadual e municipal exercem papel crucial e têm sido atores protagonistas nas EEx de maior percentual de compra. Isso denota que a estreita articulação com esses atores deve ser considerada no caminho do fortalecimento do processo de compras públicas em todos os níveis.

Outro ponto que merece destaque é a compreensão dos técnicos das ATERs de que, quanto mais emancipados e independentes dos mercados institucionais, mais os agricultores produzirão.

Outro aspecto a se considerar é que a finalidade da dispensa do complexo processo de licitação e a adoção de editais simplificados de chamada pública são mecanismos para alavancar a agricultura familiar e favorecer o acesso à informação à comunidade local e, assim, promover o seu desenvolvimento econômico e social. No entanto, cumpre destacar que o edital de chamada pública apareceu nos relatórios tanto como um elemento dificultador quanto um potencial facilitador da compra. Nesse sentido, é altamente recomendável que se reveja e reoriente os procedimentos relacionados a esse instrumento, tanto no que se refere à adequação, à linguagem, à temporalidade e aos mecanismos de difusão e comunicação, bem como os aspectos relacionados à segurança jurídica do gestor na sua utilização.

A capacitação permanente e sistemática é reconhecidamente um elemento de sustentabilidade de qualquer política pública. Desse modo, mostrou-se necessário aprimorar e intensificar a qualificação das equipes técnicas (nutricionistas, coordenadores, extensionistas rurais e outros atores) acerca das normativas e diretrizes do Programa para que o processo se adeque à realidade local dos agricultores, seja eficiente e atenda às demandas das secretarias de educação.

Em todos os relatórios e em 80% dos encontros com os atores convidados para os grupos focais, foi mencionada a desatualização do valor do per capita repassado pelo FNDE. Presume-se que essa desatualização de valores e o não acompanhamento dos preços de mercado dos produtos alimentícios foram ocasionados pela alta global de preços de alimentos gerada pelas crises sanitária, econômica e política, segundo organismos internacionais como a FAO. Dessa forma, impactam diretamente na execução do programa e provocam desinteresse do produtor em vender seus produtos para o PNAE. Agravante ainda, nesse cenário, é que, quase sempre, os produtos processados e ultraprocessados ganham espaço nos menus escolares.

Recente estudo chama a atenção para a discrepância da carga tributária incidente nos alimentos in natura, especialmente quando comparados a produtos processados e ultraprocessados. Essa desigualdade da tributação de alimentos e ingredientes saudáveis acaba encarecendo o seu preço final e favorecendo a aquisição de produtos de baixa qualidade.

Nesse sentido, a carga tributária incidente sobre os produtos advindos da agricultura familiar acarreta o seu encarecimento, o que configura um entrave a mais no processo de compra desses alimentos.

À vista disso, faz-se necessário reconhecer e considerar esse fato, promover análises e discussões a respeito junto aos setores responsáveis e, possivelmente, buscar estímulos fiscais para a produção e a compra de alimentos saudáveis. Esses estímulos iriam, consequentemente, fortalecer o mercado para o pequeno produtor e impactar no consumo de alimentos saudáveis, tanto nas escolas quanto nas famílias dos estudantes.

Outro ponto que merece destaque é a compreensão dos técnicos das ATERs de que, quanto mais emancipados e independentes dos mercados institucionais, mais os agricultores produzirão e, consequentemente, mais poderão fornecer para o PNAE. Afirmam, ainda, que o fortalecimento dos agricultores familiares, a partir da atuação das ATERs, favorece a independência desses produtores e permite sua maior capacidade de produção. A partir dessa premissa, sugere-se uma análise mais aprofundada sobre a temática, uma vez que ela é bastante ampla, controversa, complexa e deve ser dialogada intersetorialmente.

Em suma, a compreensão do PNAE como uma política pública de Estado, devidamente regulada e normatizada, tem sido elemento determinante na continuidade dos processos de compras públicas da AF. O PNAE é uma política que transcende os mandatos eletivos e perdura ao longo do tempo, independentemente das alternâncias de poder, garantindo o direito constitucional de alimentação

adequada no período escolar aos estudantes brasileiros matriculados na rede pública de ensino. Além disso, a estrutura descentralizada de gestão das políticas públicas nacionais, pautada no regime colaborativo, demanda que cada ente federativo assuma sua parcela de responsabilidade, sobretudo na observância e cumprimento dos dispositivos legais.

Reafirma-se que conhecer a realidade, compreender suas adversidades e criar alianças em favor de confrontá-las, constitui-se um importante passo rumo às mudanças que se fazem necessárias.

Pela similaridade dos problemas expressados pelos atores de diversas regiões do país, pode-se considerar que há uma demanda de ação no nível nacional em favor da compra pública da agricultura familiar no nível territorial, especialmente no que se refere à promoção da articulação entre os diversos setores envolvidos, à formação e capacitação dos agentes envolvidos e à melhoria da qualidade do instrumento público de chamada pública.

Nesse sentido, são elaboradas e destacadas algumas sugestões e recomendações, conforme objetivos previamente definidos no caput deste estudo, com vistas ao aprimoramento da estratégia de compras da agricultura familiar e o cumprimento do disposto no art. 14 da Lei nº 11.947/2009 em todo o território nacional. Essas sugestões foram separadas em quatro eixos estratégicos:

Figura 17:
Recomendações ao FNDE



Fonte: Elaboração própria.

Desse modo, é altamente recomendável que os gestores dos três níveis - nacional, estadual e municipal - se debrucem sobre essas sugestões para o planejamento de estratégias conjuntas, participativas e amplas que visem enfrentar os elementos dificultadores evidenciados neste estudo e assim favorecer o avanço que todos almejam alcançar nessa importante estratégia política brasileira que tem sido uma referência mundial de política exitosa.

I – Gestão da política

1. Fomento de ações e iniciativas em favor do aumento de recursos financeiros per capita
2. Criação de estratégias para garantir uma definição de equipe técnica local - por número de estudantes atendidos -, visando ao aumento de recursos humanos no nível nacional e local (nutricionistas, técnicos, extensionistas, outros profissionais)
3. Articulação junto a outros setores do governo para apoio e ampliação das estratégias de logística e armazenamento no nível local.
4. Articulação junto ao Ministério de Desenvolvimento Agrário para:
 - a. Organização de estratégia conjunta em favor da elaboração anual do mapeamento de produção local e territorial
 - b. Estudos de viabilidade da simplificação dos processos de certificação de inocuidade de produtos, especialmente de origem animal.
 - c. Definição de recursos orçamentários para geração de mais e diversificados mecanismos de capacitação e de assessoramento técnico.
5. Diálogo com o MDA sobre o estabelecimento de canais de alianças e parcerias no nível nacional e também entre a gestão municipal e a representação da categoria dos agricultores familiares, como sindicatos, federações locais e outros.
6. Criação de grupo de trabalho para a discussão e elaboração da política nacional de alimentação escolar, com vistas à melhor adequação e definição dos termos “política” e “programa”. Sugere-se elevar o programa nacional ao status de política nacional e os programas aos níveis federal, estadual, municipal e distrital, conforme são definidas as escolas do país.
7. Que haja novos estudos CECANE com outros setores, à luz da experiência desse Produto 4 do CECANE UFF produzido em conjunto com a FAO.

II – Fortalecimento das estratégias de comunicação

1. Mecanismos de difusão nacional e regional dos processos de compra junto aos setores vinculados – contínuas e sistemáticas notas técnicas, de natureza temática, orientativas e detalhadas sobre os elementos aqui elencados como dificultadores.
2. Produção e difusão de materiais informativos - impressos e virtuais (cartilhas, folders, cards virtuais)
3. Elaboração sequencial e sistemática de notas orientativas do FNDE às EEx comentando os vários temas.
4. Atuação junto ao ministério correspondente para a criação de inovações digitais para os agricultores que promovam o fluxo do diálogo, de informações diversas e a difusão das chamadas públicas locais
5. Definição conjunta entre o FNDE e as EEx de mecanismos e de geração de inovações digitais para facilitar o fluxo do diálogo.
6. Elaboração de plataforma específica para compras públicas (criação de modelo nacional para que os estados e municípios adequam à sua realidade, que contenha espaços de mapeamento de produção, registro médio de preços, padrão de qualidade, outros)
7. Na plataforma de compras públicas da alimentação escolar, oferecer cursos rápidos, de autoaprendizagem para agricultores e cooperativas.
8. Fomento de breves mensagens dos órgãos de controle às entidades executoras para desmistificar a ideia de fiscalização punitiva e fortalecer o conceito de gestão participativa.
9. Divulgação de pareceres do Tribunal de Contas acerca da segurança jurídica da Chamada Pública.

III – Desenvolvimento de capacidades

1. Desenvolvimento de cursos e outras alternativas e mecanismos para a formação de pessoas atuantes nos vários níveis da gestão: CAEs, nutricionistas, ATERS, Secretarias de Agricultura, Cooperativas, outros)
2. Definição de temas prioritários para a formação de profissionais e cursos virtuais rápidos, tais como: elaboração e difusão de chamada pública, elaboração de cardápios, projetos de compra e venda, etc.
3. Atuação junto à União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime, Conselho Nacional de Secretários de Educação - Consed, associações de municípios, consórcios de prefeituras e outras entidades para sensibilização e difusão de informações básicas sobre o processo de compras públicas. Especialmente considerar as novas gestões de governo a cada dois anos, tanto no nível estadual como municipal.
4. Ação junto às universidades e institutos de formação para garantir a qualificação básica nos cursos de Pedagogia, Nutrição, Agronomia entre outros sobre o PNAE, EAN e processos de compras públicas.

IV - Intercâmbio de experiências, boas práticas e inovações

1. Organização de eventos virtuais regionais para municípios para garantir a difusão de alternativas, soluções e inovações encontradas no processo de compra e venda.
2. Promoção sistemática de eventos virtuais para intercâmbio de experiências entre CECANEs e outros atores relacionados ao tema compras públicas da AF.
3. Promoção de encontros regionais virtuais entre ATERs e Nutricionistas e outros atores.



Bibliografia

1. BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Centros Colaboradores e UAE. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/pnae-centros-colaboradores-e-uae> Acesso em: 19 jul. 2023.
2. BRASIL. 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/l11947.htm Acesso em 15 jul 2023.
3. BRASIL. AQUISIÇÃO DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. 2ª edição - versão atualizada com a Resolução CD/FNDE nº 04/2015. Brasília: Ministério da Educação. 2016.
4. BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Agropecuário 2017: resultados definitivos. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>. Acesso em: 14 jul. 2023
5. BRASIL. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. SISTEMA DE GESTÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTA. SiGPC. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/sigpcadm/sistema>. Acesso em 20 jul. 2023.
6. BRASIL. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. SIGPC - Acesso Público. SISTEMA DE GESTÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/sistemas/sigpc-acesso-publico>. Acesso em 20 jul. 2023.
7. BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/assistencia-tecnica-e-extensao-rural-ater>.
8. Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ) e a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA). Nota Técnica em defesa de reajustes em valores per capita do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Agosto, 2022.
9. THIES, V.F.; GRISA, C.; SCHNEIDER, S.; BELIK, W. Potencial das compras públicas como mercado para a agricultura familiar. SOBER - Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural.

Alagoas, 2016. Disponível em <http://icongresso.itarget.com.br/tra/arquivos/ser.6/1/6992.pdf>

10. FAO. NAÇÕES UNIDAS. BRASIL. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em 20 jul. 2023.

11. FAO. SISTEMAS ALIMENTARIOS Y COVID-19 EM AMÉRICA LATINA Y CARIBE: HÁBITOS DE CONSUMO DE ALIMENTOS Y MALNUTRICIÓN. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45794/cbo217_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y Acesso em 20 jul. 2023.

12. BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>

13. ACT. PROMOÇÃO DA SAÚDE. Propostas para uma política tributária de combate à fome, promoção da saúde e do meio ambiente. Disponível em: <https://actbr.org.br/post/propostas-para-uma-politica-tributaria-de-combate-a-fome-promocao-da-saude-e-do-meio-ambiente/19446/> Acesso em 20 jul 2023.

