

DOI 10.30612/re-ufgd.v7i13.11872

## DIAGNÓSTICO DO PROCESSO DE AQUISIÇÃO DA MERENDA ESCOLAR ATRAVÉS DO PNAE EM MUNICÍPIOS DA REGIÃO NOROESTE DO RS

DIAGNOSIS OF THE PROCESS OF ACQUIRING SCHOOL LUNCH THROUGH  
THE PNAE IN MUNICIPALITIES IN THE NORTHWEST REGION OF RS

Daniela Schmitt Bobato<sup>1</sup>  
Cláudia Solange de Moura<sup>1</sup>  
Luiz Lyra Acosta Paz<sup>1</sup>  
Josvaldo Medeiros de Melo<sup>1</sup>  
Danni Maisa da Silva<sup>1</sup>  
Júlio Cesar Grasel Cezimbra<sup>1</sup>  
Karuanly Dorneles da Rosa<sup>1</sup>  
Douglas Gabriel Wiedthauper<sup>1</sup>  
Marciel Redin<sup>1</sup>  
Divanilde Guerra<sup>1</sup>  
Robson Evaldo Gehlen Bohrer<sup>1</sup>

Recebido em 06/05/2020

Aceito em 07/06/2020

**Resumo:** Objetivou-se realizar um diagnóstico da aquisição da merenda escolar através do PNAE em municípios da Região Noroeste do Rio Grande do Sul. Foram aplicados questionários nos órgãos de compra e controle do PNAE, em escolas municipais e estaduais. Os resultados indicam que os seguintes percentuais dos alimentos destinados à alimentação escolar foram adquiridos da agricultura familiar: 40%, na rede municipal de ensino de Santo Augusto e 30,23% na rede estadual, em 2015/1; 64,91% na rede municipal de Três Passos e 40,12% na rede estadual, em 2014; 30% na rede municipal de Redentora e 23% na rede estadual, em 2015/1. Embora ainda haja dificuldades associadas ao PNAE, o programa contribui para a valorização da agricultura familiar e possibilita a inserção deste setor em processos de comercialização de alimentos destinados à merenda escolar em âmbito local ou regional.

**Palavras-chave:** Alimentação escolar, Agroecologia, Políticas Públicas.

**Abstract:** The objective was to made a diagnosis of the acquisition of school lunch through PNAE in municipalities in the Northwest Region of Rio Grande do Sul. Questionnaires were applied in the PNAE purchasing and control agencies, in municipal and state schools. The results indicate that the following percentages of food intended for school meals were purchased from family farming: 40%, in the municipal school system

<sup>1</sup> Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS) - Unidade Três Passos.

of Santo Augusto and 30.23% in the state system, in 2015/1; 64.91% in the municipal network of Três Passos and 40.12% in the state network, in 2014; 30% in the municipal network of Redentora and 23% in the state network, in 2015/1. Although there are still difficulties associated with the PNAE, the program contributes to the valorization of family farming and allows the insertion of this sector in processes of commercialization of food destined for school meals at the local or regional level.

**Keywords:** School feeding, Agroecology, Public Policies.

## INTRODUÇÃO

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) prioriza a conexão entre a agricultura familiar e a alimentação escolar e fundamenta-se nas diretrizes estabelecidas pela Lei Federal nº 11.947/2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar, em especial no que tange os princípios do emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis. Tais ações possibilitam o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, sazonais, produzidos em âmbito local e pela agricultura familiar (FNDE, 2015).

A implementação de ações baseadas na Lei Federal nº 11.947/2009 promovem uma conquista de direitos humanos a todos os alunos da rede pública de todo o Brasil, a fim de conscientizar cada indivíduo em relação a uma alimentação saudável por meio de recursos administrativos, através da aquisição de gêneros alimentícios produzidos diretamente pela agricultura familiar, com vínculo regional (LEITÃO e BERNARDINO, 2018).

A Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, determina em seu Artigo 14 (BRASIL, 2009):

Que no mínimo 30% do valor repassado a estados, municípios e Distrito Federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), deve ser utilizado na compra de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações.

Nos processos de aquisição priorizam-se ainda os alimentos produzidos nos assentamentos da reforma agrária, nas comunidades tradicionais indígenas e nas comunidades quilombolas (BRASIL, 2009). A aquisição dos produtos da agricultura

familiar poderá ser realizada por meio de Chamada Pública, dispensando-se, nesse caso, o procedimento licitatório. Para um agricultor familiar ser considerado como tal, de acordo com a Lei Federal nº 11.326, de 24 de julho de 2006, no artigo 3º (BRASIL, 2006), precisa atender as seguintes características: (i) não possuir área maior do que quatro módulos fiscais; (ii) a mão de obra utilizada nas atividades econômicas ser predominantemente familiar e (iii) o maior percentual da renda ser obtido das atividades econômicas do estabelecimento. No entanto, para comercializar nos mercados institucionais é preciso a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).

Segundo Cunha et al. (2017), o mercado institucional de alimentos, proporciona aos agricultores familiares uma nova realidade socioeconômica, com avanços de políticas públicas voltadas às necessidades dos pequenos e médios produtores. Estas políticas públicas, visam entre outros objetivos, assegurar a permanência destas famílias no meio rural, e ainda atenuar os impactos de intemperes climáticas que interferem na produtividade (DE OLIVEIRA e SANGALLI, 2019). A agricultura familiar possui algumas dificuldades que interferem na produção agropecuária e na qualidade de vida dos agricultores, relacionadas à comercialização, ao acesso aos financiamentos e outros setores que envolvem desde a produção até o consumidor (RODRIGUES et al., 2018). Para amenizar alguns destes problemas a criação e implantação de políticas públicas voltadas a esse setor são fundamentais. Neste contexto, o PNAE é o maior processo de comercialização de alimentos da agricultura familiar, como política pública no Brasil (REZENDE et al., 2018).

Segundo informações da Organização das Nações Unidas (ONU, 2015), a Organização para a Alimentação e Agricultura (FAO) aponta o exemplo do alcance do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) brasileiro, como o segundo maior do planeta, em termos de abrangência, permanecendo apenas atrás de um projeto análogo na Índia. Em 2014 o FNDE destinou um orçamento de 3.693 milhões de reais para o PNAE, sendo estes recursos destinados à merenda escolar, que resultaram em 42,2 milhões de alunos beneficiados (FNDE, 2016). Conforme o FDNE (2020a), o PNAE consiste na transferência de recursos financeiros do Governo Federal para aquisição de gêneros alimentícios entre fevereiro a novembro destinados à merenda escolar. Este programa surgiu na década de 40, a partir da instalação da Comissão Nacional de Alimentação (CNA), em 1945, que tinha entre suas funções definir a política nacional de

alimentação (SILVA, 1995), quando o então Instituto de Nutrição defendia a proposta de que o Governo Federal deveria oferecer alimentação ao estudante, não sendo, entretanto, possível concretizá-la na época, por indisponibilidade de recursos financeiros (FNDE, 2020b). Na década de 50, especificamente em 1952 (SILVA, 1995), é então elaborado o Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, denominado Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil, que, pela primeira vez, se estrutura como um programa de merenda escolar em âmbito nacional, sob a responsabilidade pública (FNDE, 2020b), sendo uma política pública inspirada no NSLP (*National School Lunch Program*), desenvolvido nos Estados Unidos desde 1946 (CUNHA et al., 2017).

Atualmente, os beneficiários da merenda escolar são discentes da educação infantil (creches e pré-escolas), do ensino fundamental, da educação indígena, das áreas remanescentes de quilombos e os alunos da educação especial, matriculados em escolas públicas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, ou em estabelecimentos mantidos pela União, bem como os discentes de escolas filantrópicas, em conformidade com o Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (FNDE, 2020c).

De acordo com Santos et al. (2013) no decorrer dos últimos anos tem aumentado a preocupação dos consumidores em relação à qualidade dos produtos consumidos, considerando-se desde as características de uso de fertilizantes químicos na produção agropecuária. Diante disso, há um nicho de mercado para produtos diversificados e certificados pelos órgãos públicos, como um alimento sem uso de agrotóxicos, ou seja, capazes de contribuir para a preservação da biodiversidade do meio ambiente (RODRIGUES et al., 2017). Neste sentido, destaca-se mais uma vez a importância da agricultura familiar ao desenvolver suas práticas agrícolas baseadas na propriedade dos meios de produção, com a participação de toda a família, no próprio local de moradia dos agricultores, com capacidade de desenvolver-se social e economicamente. Além disso, os autores destacam que a agricultura familiar trabalha com a diversificação dos produtos, baixo custo, aproveitamento e otimização dos insumos, com capacidade de causar menores danos ao ambiente quando comparada a agricultura convencional.

É neste contexto que surgem movimentos de agricultura alternativos ao modelo de produção predominante no Brasil a partir do início dos anos 70, caracterizados pela utilização de tecnologias que respeitam a natureza, mantendo ou alterando pouco as

condições de equilíbrio entre os organismos participantes no processo de produção, bem como do ambiente (ASSIS, 2005). Entre estes sistemas, atualmente está mais presente a agricultura orgânica, como uma alternativa viável devido à redução de impactos ambientais causados pela mecanização da agricultura convencional ou pelo uso excessivo de fertilizantes químicos, que resultaram em muitas consequências negativas para o meio ambiente e à saúde humana (SANTOS et al., 2013). Tem se buscado atualmente reforçar ações capazes de promover serviços ecossistêmicos relacionados à ação homem-natureza, com o uso do controle biológico, da conservação do solo e da ciclagem de nutrientes (VILELA et al., 2019). Num processo ainda mais abrangente, surge a Agroecologia, ão como consequência de uma busca de suporte teórico para as diferentes correntes de agricultura alternativa e, como resposta aos críticos desses movimentos que citavam esses como uma tentativa retrógrada de volta ao passado na agricultura (ASSIS, 2005). Segundo a Embrapa (2006, p. 22 e 23), ão termo Agroecologia foi assim cunhado para demarcar um novo foco de necessidades humanas, qual seja, o de orientar a agricultura à sustentabilidade, no seu sentido multidimensionalö.

Com o objetivo de integrar, articular e adequar políticas, programas e ações indutoras da transição agroecológica, da produção orgânica e de base agroecológica, como contribuição para o desenvolvimento sustentável, possibilitando melhoria de qualidade de vida à população por meio da oferta e consumo de alimentos saudáveis e do uso sustentável dos recursos naturais foi criada a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) (BRASIL, 2012). O Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO), por sua vez, criado em 2013 (DE AGROECOLOGIA, 2013), como demanda dos movimentos agroecologistas, trata a segurança alimentar e nutricional com lugar de destaque nas agendas políticas de todas as nações, visando a produção de alimentos para todo o conjunto da população em quantidade e qualidade adequadas, a partir da agricultura em toda a sua diversidade, com a conservação dos diferentes biomas para manter a biodiversidade, o solo e a água preservada. Ainda, a fim de valorizar os pequenos produtores, foi instituída a Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, que dispõe sobre os preços de aquisição dos alimentos da agricultura familiar e/ou empreendedores familiares rurais ou suas organizações, a qual determina para a Entidade Executora (EEx.) em seu Art. 29 (BRASIL, 2013):

A EEx. que priorizar na chamada pública a aquisição de produtos orgânicos ou agroecológicos poderá acrescer os preços em até 30% (trinta por cento) em relação aos preços estabelecidos para produtos convencionais, conforme Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011.

Ainda, a mesma Resolução determina em seu Art. 19 sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do PNAE, (BRASIL, 2013):

A aquisição de gêneros alimentícios, no âmbito do PNAE, deverá obedecer ao cardápio planejado pelo nutricionista, observando as diretrizes desta Resolução e deverá ser realizada, sempre que possível, no mesmo ente federativo em que se localizam as escolas, priorizando os alimentos orgânicos e/ou agroecológicos.

Sendo assim, além de priorizar a aquisição de alimentos da Agricultura Familiar o PNAE também prioriza que estes sejam adquiridos de produtores locais ou regionais e que estes sejam preferencialmente caracterizados como produtos orgânicos e/ou agroecológicos.

A Região Ceileiro do Rio Grande do Sul é composta por 21 municípios, e estes têm o PNAE em funcionamento. Diante da importância desta temática este trabalho objetivou realizar um diagnóstico da aquisição da merenda através do PNAE em três dos cinco municípios com as maiores populações da região, visando verificar a real situação dos percentuais de compra advindos da agricultura familiar e/ou de associações rurais, e detalhando se há fornecimento ou preferência por produtos de base agroecológica ou orgânicos.

## MATERIAL E MÉTODOS

Visando obter conhecimento e aprofundamento sobre a funcionalidade e andamento do Programa PNAE e verificação da aquisição de produtos orgânicos e agroecológicos, foram realizadas entrevistas em três municípios da Região Ceileiro do RS, sendo estes, Três Passos, Santo Augusto e Redentora. Os questionários semiestruturados elaborados foram aplicados a integrantes das três esferas do sistema de compra de produtos destinados à merenda escolar, sendo essas das redes de ensino escolar Federal, Estadual e Municipal.

Os questionários foram aplicados no ano de 2015 diretamente aos responsáveis dos setores competentes pela compra dos alimentos destinados à merenda escolar nos três municípios integrantes desta pesquisa. O questionário, com múltiplas perguntas, tinha o objetivo de quantificar os percentuais de compra diretamente dos produtores e/ou associações rurais, bem como com perguntas qualitativas, com vistas na determinação dos principais produtos adquiridos. O questionário envolveu ainda questões gerais sobre o processo de compra dos alimentos destinados à merenda escolar para se conhecer as dificuldades presenciadas neste processo de compra, bem como, com o intuito de se verificar se estava ocorrendo a compra de produtos agroecológicos e/ou orgânicos e se havia uma preferência por estes produtos.

Após a obtenção dos dados, esses foram organizados, tabulados e analisados conforme segue no item Resultados e Discussão.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

De acordo com a pesquisa realizada, os resultados obtidos determinam que 40% dos alimentos destinados à merenda escolar foram adquiridos diretamente da agricultura familiar, na rede municipal de Santo Augusto no primeiro semestre de 2015, e 30,23% na rede Estadual, no mesmo período. Já, no município de Três Passos, os dados obtidos foram referentes ao ano de 2014 na rede municipal, onde o percentual de compra dos alimentos destinados à merenda escolar adquiridos diretamente da agricultura familiar foi de 64,91%, enquanto que, para a rede estadual de ensino, o percentual foi de 40,12%, sendo esses dados referentes ao primeiro semestre de 2015. Já para o município de Redentora os percentuais de alimentos destinados à merenda escolar adquiridos diretamente da agricultura familiar na rede pública municipal alcançam 30% e 23% na rede estadual, sendo ambos os percentuais referentes somente ao primeiro semestre de 2015.

Em nível municipal, a forma de aquisição dos alimentos é via secretaria Municipal de Educação, as quais fazem um levantamento das necessidades e posteriormente publicam edital de chamada pública para aquisição de gêneros alimentícios em jornal de circulação local, na forma de mural em local público de ampla circulação e em seu endereço na internet atendendo ao disposto no artigo nº 26 da Resolução nº 4, de 2 de abril de 2015. Nos municípios avaliados o edital é lançado nos meses de janeiro e

fevereiro e contempla a aquisição de alimentos ao longo de dez meses, a fim de atender à necessidade dos alunos ao longo de 200 dias letivos. Este mesmo procedimento é adotado de forma individual na Secretaria Estadual de Educação.

Os percentuais de compra de alimentos diretamente da agricultura familiar comumente variam de município para município. Essa variação fica evidente em trabalho realizado por Rodrigues et al. (2017), no município de Alegre (ES), onde os autores verificaram que o percentual mínimo de compra obrigatória não foi cumprido no ano de 2013, ficando em 15,52%, mas, por outro lado, a prefeitura aplicou em aquisições da agricultura familiar, no ano de 2014, um valor maior que o total repassado pelo FNDE, equivalente a 116,68% do mesmo. No que se refere ao estado do RS, em pesquisa realizada por Nascimento; Nascimento; De Oliveira (2019), em 102 municípios do estado, os autores informam que a porcentagem de municípios que compram acima de 30% da agricultura familiar esteve próxima a média do estado (71,2%) e foi superior à média nacional (24,84%). Nos municípios integrantes do Conselho Regional de Desenvolvimento Produção (Corede Produção), na região norte do RS, observou-se crescente participação da agricultura familiar nas compras para o PNAE e, apesar de diferenças entre os municípios, a partir de 2012 a região vem destinando, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo FNDE para compras da agricultura familiar (LOPES et al., 2019b).

Assim como nos resultados deste trabalho, as informações também podem variar ao se considerar se a escola integra a rede municipal ou estadual de ensino. Estudo realizado por Bastos; Bifano; De Loreto (2018), ao comparar entidades de ensino estadual e municipal, em Coimbra (MG), verificaram que a rede estadual teve dificuldades para atingir a meta dos 30% de alimentos adquiridos diretamente da agricultura familiar, com uma média igual a 21,51%, enquanto que entidade municipal apresentou média igual a 33,88% de aquisições de alimentos da agricultura familiar. Já em Ijuí (RS), o percentual dos valores repassados pelo FNDE gastos na aquisição de alimentos diretamente da agricultura familiar, na rede municipal de ensino, analisada entre os anos de 2011 a 2015, variaram de 34,10%, no ano de 2013 até 63,00%, no ano de 2015 (LOPES et al., 2019a).

Dentre os produtos adquiridos, pode-se citar como principais, conforme elencado pelos entrevistados, legumes/tubérculos (batata-doce, beterraba e mandioca), verduras (alface e brócolis), frutas, leite e produtos de panificação (bolachas, massas,

cucas e pães). Os alimentos fornecidos em geral têm uma relação com a região ou município onde os alimentos destinados à merenda escolar estão sendo adquiridos. Em trabalho realizado por Bastos et al. (2018), os autores destacam que os produtos fornecidos para as entidades de ensino, no município de Coimbra (MG), estão divididos em três grupos de comercialização, sendo estes, alimentos *in natura*, processados e orgânicos. Segundo os autores, o grupo *in natura* totalizou 25 tipos de alimentos, que incluíam hortaliças, legumes, grãos e frutas, tendo as hortaliças e os legumes maior expressão, por serem culturas consolidadas na região.

Em estudo realizado por Ripp e Dutra (2017) dentre os principais alimentos adquiridos de agricultores familiares para a merenda escolar no município de Santiago (RS), os autores destacam os hortifrutigranjeiros tais como alface, batata doce, beterraba, brócolis, cebola, cenoura, chuchu, couve-flor, espinafre, laranja, morango, tangerina, entre outros, além de alguns produtos agroindustrializados como a canjica e farinha de milho, canjica de trigo, bolacha, rosca, pão artesanal, cuca, mel e leite. Para Lopes et al. (2019a), o Estado possui um papel importante no sentido de criar programas que estimulem a interação entre os atores sociais e que também estimulem a economia local das regiões envolvidas, como os objetivos que nortearam as alterações no PNAE a partir da Lei n. 11.947/2009. Neste contexto, os autores também destacam a importância de se levar em conta, na elaboração dos cardápios, a sazonalidade dos alimentos, assim como os preços, os produtos que estão em falta ou com preços mais elevados que o normal.

Nos municípios pesquisados, os alimentos adquiridos diretamente de agricultores familiares e/ou associações são comprados através de *õchamadas públicas* ó tendo em vista a preferência de compras de produtos da agricultura familiar. Já os alimentos que são mais difíceis de serem adquiridos da agricultura familiar, como farinhas, açúcar, arroz, fermentos e achocolatados são adquiridos diretamente de empresas revendedoras, sendo neste caso o processo de compra realizado através de processo licitatório. Observou-se que as compras dos alimentos são parcialmente oriundas diretamente da agricultura familiar e/ou associações, tendo em vista a justificativa da falta de oferta de produção local de alguns alimentos. Estudo de Deponti et al. (2018), cita entre os produtos demandados pelo PNAE e que não são fornecidos pelos agricultores familiares do território da região do Vale do Rio Pardo (RS) uma maior variedade de frutas e sucos de frutas; produtos lácteos, como iogurte e queijo; peixe,

carnes, embutidos e ovos; açúcar mascavo; batata, cebola, tomate, feijão e lentilha; compotas, geleias de frutas e mel; farinhas e aveia; bolachas caseiras, massas e cucas. Além destes produtos indicados os autores também informam que houve relatos de que a quantidade adquirida não é suficiente e não tem a adequada periodicidade de fornecimento para as necessidades do programa. Por outro lado, no que se refere as dificuldades apontadas pelos agricultores para o suprimento de alimentos para o setor público, as principais, segundo Marques et al. (2016), foram o atendimento aos requisitos de higiene e sanidade e o elevado custo com combustíveis, máquinas e transporte.

Outro parâmetro analisado e pesquisado foi a verificação da aquisição de produtos orgânicos e/ou agroecológicos, dentro dos percentuais informados pelos municípios pesquisados. Neste aspecto, o que se obteve como resultados foi que nenhum dos municípios participantes desta pesquisa adquire produtos orgânicos. Sabe-se que alguns produtos orgânicos são produzidos na Região, mas não possuem certificação, ou até mesmo, nem chegam a participar das chamadas públicas. Em estudo conduzido por Rodrigues et al. (2017) no município de Alegre - ES, tratando sobre a aquisição pelo PNAE de alimentos oriundos da Agricultura Familiar, nota-se que há um mercado de alimentos orgânicos a ser explorado pelos agricultores daquele município, pois, mesmo com incentivo de incremento de 30% no preço, não há oferta desses produtos nas Chamadas Públicas.

Pode-se inferir que o processo de compra do PNAE é exclusivo para aquisição de gêneros alimentícios. Outrossim, enfatiza a compra regional, priorizando produtos oriundos de atividades de base agroecológica. Assim sendo, esta lei ampara os agricultores familiares, pois obriga que os órgãos públicos adquiram seus produtos (BASTOS et al., 2018). Já, para Marques et al. (2014), essa ação é benéfica não só para os alunos, por meio da garantia de uma alimentação mais saudável, mas também aos agricultores, que ao poderem comercializar seus produtos têm incremento na sua renda, diminuindo os níveis de pobreza.

Contudo, os produtos agroecológicos foram, na maioria, citados como não adquiridos, mas há uma concepção entre os entrevistados de que muitos destes alimentos podem ser enquadrados nesse tipo, mesmo sem possuir certificação, preferindo, dessa forma, optarem por não registrar os produtos nessa categoria, primeiramente, em razão desta falta de certificação, inclusive em alguns casos, pela falta de maiores informações

quanto a estes processos. No entanto, segundo o Ministério da Agricultura, para que possam comercializar seus produtos no Brasil como Orgânicos<sup>1</sup>, os produtores devem se regularizar de uma das formas a seguir ó obter certificação por um Organismo da Avaliação da Conformidade Orgânica (OAC) credenciado junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento ó MAPA; ou Organizar-se em grupo e cadastrar-se junto ao MAPA para realizar a venda direta sem certificação.

O Portal da Transparência do Governo Brasileiro assegura que o montante dos recursos financeiros a ser repassado através do PNAE é calculado com base no número de alunos devidamente matriculados no ensino pré-escolar e fundamental em escolas municipais, e qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas, utilizando-se para esse fim os dados oficiais de matrículas obtidos no censo escolar relativo ao ano anterior ao do atendimento. Dessa forma, de acordo com o PLANAPO (2013-2015), o PNAE, administrado pelo FNDE, adquiriu, por sua vez, cerca de R\$ 520 milhões em produtos da agricultura familiar nos anos de 2011 e 2012. Apenas em 2012, foram adquiridos produtos orgânicos e de base agroecológica em 1.733 municípios, equivalendo a 31% do total de registros de compra no ano. No entanto, em pesquisa realizada em 102 municípios dos Territórios Rurais do RS que adquirem produtos orgânicos para a merenda escolar, apenas 21 informaram que o realizam, em um percentual equivalente a 20,6% dos municípios pesquisados (SANTOS et al., 2014).

Outro aspecto importante que deve ser mencionado é a dificuldade de gestores públicos no âmbito estadual e municipal sobre a operação do PAA e do PNAE. No entanto, essa falta de conhecimento pode ocorrer também por parte dos produtores, conforme Rodrigues et al. (2018), em estudo realizado em uma associação de agricultores do município de Tabatinga ó AM, em que se observou que a maioria dos produtores desconhece os programas do Governo Federal de incentivo às suas atividades, nesse mesmo caso, os agricultores relatam dificuldades para que seu produto chegue ao consumidor com um preço mais competitivo no mercado. Fato também presenciado em alguns momentos das entrevistas realizadas neste estudo, já que foram observadas dúvidas quanto à diferenciação entre orgânicos e agroecológicos. Posto isso, é imprescindível ampliar a troca de informação para orientar as políticas, uma vez que, o MAPA pode disponibilizar o cadastro de produtores orgânicos aos gestores para orientar

<sup>1</sup> Decreto Nº 6.323, de 27 de dezembro de 2007.

as políticas públicas do PAA e PNAE, mas é necessário fazer um cruzamento de informações para identificar os agricultores familiares. De acordo com Santos et al. (2014), as duas principais razões pela baixa procura de produtos orgânicos em municípios do RS participantes do estudo, foram a falta de produção local e a certificação orgânica. Esses aspectos também podem ser considerados na realização de ações de planejamento para políticas públicas futuras, já que podem ser comuns a outros municípios do estado.

Outro fator verificado nas entrevistas foi o anseio da linha de frente das compras, por melhorias como aproximação entre agricultores e entidades organizacionais, visando mais troca de informações e até melhor arranjo produtivo. Esse também é um aspecto apresentado em um estudo realizado com agricultores do município de Espera Feliz ó MG, que foram fornecedores de alimentos ao PAA e PNAE entre 2013 e 2014, e que afirmaram que estes programas oferecem facilidade de escoamento de produção, possibilitando ampliação da área produtiva, bem como maior diversificação de produtos (CUNHA et al., 2017). Do mesmo modo, Lopes et al. (2019a), destacam as parcerias que foram criadas no município de Ijuí (RS), entre os diferentes atores sociais envolvidos com o PNAE, que possibilitaram a organização de agricultores familiares locais para participarem deste mercado. Segundo Cunha et al. (2017), as políticas públicas distintas PAA e PNAE, além de potencializar a comercialização de alimentos da agricultura familiar, potencializam a promoção de capital social local em um ambiente com histórico de participação cívica, confiança e ação coletiva para questões voltadas para a agricultura familiar. No entanto, a questão organizacional precisa ser melhorada, e ainda, é um aspecto evidenciado como uma dificuldade conforme estudo realizado por Pereira et al. (2018) em um diagnóstico situacional do PNAE em municípios da mesorregião do Sul de Minas Gerais, já que dos 51 municípios integrantes da pesquisa, apenas 5 possuem associações ou cooperativas de agricultura familiar organizadas, que possuem a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) ativa, sendo a DAP o elemento central para permitir a sua participação no programa.

Neste sentido, uma organização a nível regional também foi proposta pelos entrevistados nesta pesquisa, para a busca da promoção de um rearranjo da cadeia e logística local. A disponibilidade de quantidade e variedade de produtos/alimentos também foram apontadas como fatores que podem e devem ser melhorados e reestruturados. Deponti et al. (2018) também ressaltam a dificuldade na oferta de um

conjunto maior de produtos oriundos da agricultura familiar, não somente por questões de sazonalidade, mas também e principalmente, pela não existência de produção de itens demandados pelo cardápio escolar no território do Vale do Rio Pardo no RS. Neste sentido, tanto o planejamento quanto a organização são fatores que devem ser considerados como aspectos chaves para o sucesso de políticas públicas semelhantes ao PNAE. Rodrigues et al. (2018) destacam a importância do processo de gestão compartilhada para o avanço do PNAE em Alegre (ES), que possibilitou uma construção participativa das Chamadas Públicas e dos projetos de venda de alimentos, tendo sido as ações coletivas, por parte das organizações dos agricultores familiares decisivas para esse avanço. Sendo assim, embora ainda haja dificuldades sendo enfrentadas e melhorias que podem ser realizadas em políticas públicas como o PNAE, muitos aspectos positivos devem ser considerados, especialmente relacionados à valorização da agricultura familiar e possibilidade de inserção deste setor em processos de comercialização de alimentos destinados à merenda escolar em âmbito local ou regional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As maiores percentagens de venda foram observadas na rede municipal, indicando uma preferência devido possivelmente a maior fidelidade e confiança que o produtor tem nessa rede de comercialização.

As compras dos alimentos destinados à merenda escolar através do PNAE nos municípios de Santo Augusto, Redentora e Três Passos são parcialmente oriundas diretamente da agricultura familiar e/ou associações de agricultores familiares, tendo em vista a justificativa da falta de oferta de produtos locais.

No período considerado neste estudo não houve aquisição de produtos *orgânicos* e/ou *agroecológicos* nos municípios participantes desta pesquisa, em razão da falta de certificação de produtos dessa natureza.

Embora ainda haja dificuldades associadas ao PNAE, o programa contribui para a valorização da agricultura familiar e possibilita a inserção deste setor em processos de comercialização de alimentos destinados à merenda escolar em âmbito local ou regional.

## REFERÊNCIAS

ASSIS, R. L. **Agroecologia: visão histórica e perspectivas no Brasil**. Agroecologia: Princípios e técnicas para uma agricultura orgânica sustentável. Brasília: Embrapa, p. 173-182, 2005.

BASTOS, R. C.; BIFANO, A. C. S.; DE LORETO, M. D. S. Política pública e agricultura familiar: a eficácia do PNAE no município de pequeno porte. **Revista de Políticas Públicas e Segurança Social**, v. 1, n. 2, p. 75-99, 2018.

BELEM, R. C. **A construção da categoria agricultura familiar no Mercosul: um estudo a partir dos casos do Brasil e da Argentina**. 2019. 163 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural). Universidade Federal do Rio Grande do Sul/Faculdade de Ciência Econômicas/Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural. Porto Alegre, 2019.

BRASIL. Senado Federal. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm)>. Acesso em: 14 abr. 2020.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Diário Oficial da União, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm). Acesso em: 14 abr. 2020.

BRASIL. Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm). Acesso em: 20 abr. 2020.

BRASIL. Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Diário Oficial da União, 2013. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>. Acesso em: 21 abr. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Gestão de Recursos Federais ó Manual para Agentes Públicos. Disponível em: [http://www.portaldatransparencia.gov.br/aprendaMais/documentos/curso\\_PNAE.pdf](http://www.portaldatransparencia.gov.br/aprendaMais/documentos/curso_PNAE.pdf) acesso em: 11 dez. 2015

CUNHA, W. A. D.; FREITAS, A. F. D.; SALGADO, R. J. D. S. F. Efeitos dos programas governamentais de aquisição de alimentos para a agricultura familiar em Espera Feliz, MG. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 55, n. 3, p. 427-444, 2017.

DE AGROECOLOGIA, Brasil Câmara Interministerial et al. Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo) 2013-2015. 2013. Disponível em: <https://www.farolcomunitario.com.br/download-2016-01/plano-nacional-agroecologia.pdf>. Acesso em 20 abr. 2020.

DE OLIVEIRA, A. L. A.; SANGALLI, A. R. Políticas públicas para agricultura familiar e as interfaces com o referencial global das mudanças climáticas. **Revista da Universidade Vale do Rio Verde**, v. 17, n. 1, 2019.

DEPONTI, C. M.; GOMES, A. C.; AREND, S. C.; ETGES, V. E.; KARNOPP, E.; DA SILVA, T. L.; BOER, A. I. O mercado institucional da compra de alimentos da agricultura familiar ó PAA E PNAE ó no território do Vale do Rio Pardo, RS. **Desenvolvimento Regional em debate: DRd**, v. 8, n. 1, p. 4-24, 2018.

EMBRAPA ó EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. Marco referencial em agroecologia. Brasília: Embrapa, 2006.

FNDE - FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Sobre o PNAE. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar>> acesso em: 11 dez. 2015.

FNDE é Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Sobre o PNAE é Programa Nacional de Alimentação Escolar. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/1ccr/pnae.html>. Acesso em: 14 de abr. de 2020a.

FNDE é Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. PNAE é Programa Nacional de Alimentação Escolar: Histórico. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>. Acesso em: 21 de mar. de 2020b.

FONTES, M. A. **Nós aqui somos um barco de aprender com o outro: redes de agroecologia na construção da autonomia camponesa**. 2019. 174 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, SE, 2019.

LEITÃO, A. L. E.; BERNARDINO, R. V. Políticas Públicas para fortalecimento da Agricultura Familiar: experiência de aquisição de produtos de agricultores familiares para alimentação escolar em Vila Velha e no Espírito Santo. **Geografares**, n. 25, p. 284-309, 2018.

LOPES, I. D.; BASSO, D.; BRUM, A. L. Cadeias agroalimentares curtas e o mercado de alimentação escolar na rede municipal de Ijuí, RS. **Interações** (Campo Grande), v. 20, n. 2, p. 543-557, 2019a.

LOPES, I. D.; THIES, V. F.; BASSO, D. A participação da agricultura familiar nas compras da alimentação escolar: Uma Análise do Norte do Rio Grande do Sul, Brasil, no período de 2011 a 2016. **Perspectivas Contemporâneas**, v. 14, n. 3, p. 64-85, 2019b.

MARQUES, A. D. A.; FERNANDES, M. D. G. M.; LEITE, I. N.; VIANA, R. T.; GONÇALVES, M. D. C. R.; CARVALHO, A. T. D. Reflexões de agricultores familiares sobre a dinâmica de fornecimento de seus produtos para a alimentação escolar: o caso de Araripe, Ceará. **Saúde e Sociedade**, v. 23, p. 1329-1341, 2014.

MARQUES, A. C. C.; BARATA, A. J. S. S.; ALVES, R. R. Análise de fornecimento de produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de São Gabriel-RS. **Ciência e Natura**, v. 38, n. 2, p. 906-912, 2016.

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Resolução Nº 26, de 17 de junho de 2013** - Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.

NASCIMENTO, E. R. M.; NASCIMENTO, A. L.; DE OLIVEIRA, L. D. O PNAE como estratégia para construção de novas lógicas de produção e consumo de alimentos no Rio Grande do Sul. **Revista Ingesta**, v. 1, n. 2, p. 101-102, 2019.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. Brasil é destaque em relatório da FAO sobre assistência social e pobreza nos meios rurais. Disponível em: <http://nacoesunidas.org/brasil-e-destaque-em-relatorio-da-fao-sobre-assistencia-social-e-pobreza-nos-meios-rurais/>. Acesso em: 11 abr. 2020.

Relatório de Gestão do FNDE 2015. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Brasília: FNDE. p. 89. 2016.

REZENDE, D. C. V.; MORAES, A. S. F.; REZENDE, S. D. C. Planejamento e Comercialização de produtos da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar Municipal em Monte Carmelo/MG no ano de 2014. **Revista GeTeC**, v. 7, n. 16, 2018.

RIPP, R. I. P. P.; DUTRA, E. G. Manifestações concretas do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de Santiago-RS. **Revista de Administração e Negócios da Amazônia**, v. 9, n. 2, p. 83-103, 2017.

RODRIGUES, R.; DE SIQUEIRA, H. M.; BIANCARDI, C. C. S.; ANDRADE, M. A. N.; VALENTE, L. M.; DE PAULA, L. B. A aquisição de alimentos da agricultura familiar pelo PNAE no município de Alegre-ES. **DEMETRA: Alimentação, Nutrição & Saúde**, v. 12, n. 1, p. 91-112, 2017.

RODRIGUES, B. S.; SIMÃO, F. C.; PETRY, J. F. Políticas públicas para agricultura familiar no interior do estado do Amazonas. **Revista de Gestão e Secretariado**, v. 9, n. 1, p. 208-235, 2018.

SANTOS, F. D.; FERNANDES, P. F.; ROCKETT, F. C.; OLIVEIRA, A. B. A. D. Avaliação da inserção de alimentos orgânicos provenientes da agricultura familiar na alimentação escolar, em municípios dos territórios rurais do Rio Grande do Sul, Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 19, p. 1429-1436, 2014.

SANTOS, J. O.; SANTOS, R. M. S.; FERNANDES, A. A.; SOUTO, J. S.; BORGES, M. D. G. B.; FERREIRA, R. T. F. V.; SALGADO, A. B. Os sistemas alternativos de produção de base agroecológica. **Agropecuária Científica no Semiárido**, v. 9, n. 1, p. 01-08, 2013.

SILVA, A. C. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estudos avançados**, v. 9, n. 23, p. 87-107, 1995.

VILELA, G.; MANGABEIRA, J. D. C.; MAGALHÃES, L.; TOSTO, S. Agricultura orgânica no Brasil: um estudo sobre o Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos. Campinas: Embrapa **Territorial-Documentos (INFOTECA-E)**, 2019.