

# A AGRICULTURA FAMILIAR E O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: ESTRATÉGIAS FACILITADORAS E DESAFIOS DA GESTÃO MUNICIPAL

**Tatiana Tomal Brondani dos Santos**

Universidade Federal do Paraná | tatitomal@gmail.com

**Ricardo Lobato Torres**

Universidade Federal do Paraná | ricardotorres@ufpr.br

---

## Sessão Temática 3: Estado, planejamento e políticas públicas

---

**Resumo:** A determinação legal para a aquisição de alimentos produzidos localmente pela agricultura familiar (AF) representou um avanço na trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O objetivo deste artigo foi analisar os impactos da gestão municipal na aquisição de alimentos da AF pelo PNAE. Evidenciou-se desafios e facilitadores da gestão municipal na aquisição de tais alimentos. O PNAE reflete a ação do Estado na promoção de um modelo de desenvolvimento mais inclusivo e sustentável. No entanto, a efetividade desta política pública depende de como cada ente federado realiza a gestão e operacionalização do programa. O cumprimento da normativa vigente pode representar transformações sociais significativas, além de contribuir sobremaneira com a Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional.

**Palavras-chave:** Alimentação escolar; agricultura familiar; gestão municipal; Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional

## FAMILY FARMING AND THE NATIONAL SCHOOL FEEDING PROGRAM: FACILITATING STRATEGIES AND CHALLENGES FOR MUNICIPAL MANAGEMENT

**Abstract:** The legal requirement for the acquisition of locally produced food by family farming (AF) represented a step forward in the trajectory of the National School Feeding Program (PNAE). The objective of this article was to analyze the impacts of municipal management on the acquisition of AF food by the PNAE. Challenges and facilitators of municipal management in the acquisition of such food were highlighted. The PNAE reflects the State's action in promoting a more inclusive and sustainable development model. However, the effectiveness of this public policy depends on how each federated entity manages and operates the program. Compliance with current regulations can represent significant social transformations, in addition to contributing greatly to Food and Nutritional Sovereignty and Security.

**Keywords:** School feeding; family farming; municipal management; Food and Nutrition Sovereignty and Security.

---

## LA AGRICULTURA FAMILIAR Y EL PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR: ESTRATEGIAS FACILITADORAS Y DESAFÍOS PARA LA GESTIÓN MUNICIPAL

**Resumen:** La determinación legal para la adquisición de alimentos producidos localmente por la Agricultura Familiar (AF) representó un avance en la trayectoria del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE). El objetivo de este artículo fue analizar los impactos de la gestión municipal en la adquisición de alimentos AF por parte del PNAE. Se destacaron desafíos y facilitadores de la gestión municipal en la adquisición de dichos alimentos. El PNAE refleja la acción del Estado en la promoción de un modelo de desarrollo más inclusivo y sostenible. Sin embargo, la efectividad de esta política pública depende de cómo cada entidad federada gestione y operacionalice el programa. El cumplimiento de la normativa vigente puede representar importantes transformaciones sociales, además de contribuir en gran medida a la Soberanía y la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

**Palabras clave:** Comidas escolares; agricultura familiar; gestión municipal; Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional.

## INTRODUÇÃO

Desde 2010, a alimentação é compreendida enquanto um direito humano dos brasileiros (Brasil, 2010). Todos possuem o direito de estar livres da fome e de receber uma alimentação adequada às suas necessidades. A definição de alimentação adequada extrapola o viés puramente nutricional. Engloba, além de quantidade e qualidade dos alimentos consumidos, o respeito à cultura alimentar, às práticas produtivas adequadas e sustentáveis e o acesso regular e permanente (Brasil, 2014).

Da mesma forma, é garantido a todos o direito ao acesso e a permanência à educação de qualidade. Para tal, a política educacional brasileira conta com programas suplementares como transporte e alimentação escolares, direitos estes garantidos constitucionalmente aos estudantes matriculados na rede pública de ensino. Cabe ao Estado, portanto, o dever de garanti-los em todas as etapas da educação básica (Brasil, 2009a).

Neste sentido, destaca-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), uma política intersetorial de nível federal que visa materializar os direitos mencionados. Por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições, visa contribuir com o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos (Brasil, 2009b). Com gestão descentralizada, sua execução é feita pelos entes federados (Estados, Municípios e o Distrito Federal), entendidos como Entidades Executoras (EExs).

O PNAE é subsidiado pelo governo federal, que transfere recursos financeiros às EExs, oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Esse recurso federal tem um caráter suplementar, subentendendo-se o dever dos Estados e Municípios de aportar os recursos orçamentários necessários e suficientes de outras fontes para a execução do PNAE de acordo com a legislação brasileira.

Por meio de alterações legais ocorridas em sua trajetória, o programa criado na década de 1950, inicialmente de caráter assistencialista e de combate à fome, tornou-se uma política pública promotora de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN), com enfoque para além dos estoques reguladores de alimentos. Em sua trajetória, o financiamento passou de convênios pontuais para uma assistência financeira automática do governo federal.

A determinação legal de 2009 para a aquisição de, no mínimo, 30% do recurso oriundo do governo federal em alimentos produzidos localmente pela agricultura familiar (AF) representou um avanço na trajetória do PNAE. Reflete a ação do Estado na promoção de um modelo de desenvolvimento mais inclusivo e sustentável. No entanto, a forma como cada ente federado realiza a gestão e operacionalização do programa em âmbito local influencia a efetividade da sua implementação.

Diferenças significativas são observadas nos percentuais de recursos destinados a tais aquisições por diferentes municípios, desde sua obrigatoriedade (FNDE, 2024). Neste sentido

é que questiona-se: Quais os desafios e facilitadores das diferentes gestões municipais que impactam no percentual da aquisição de alimentos da AF ao PNAE?

O objetivo deste artigo foi explorar e analisar a literatura sobre os impactos da gestão municipal na aquisição de alimentos da AF pelo PNAE, bem como sobre as estratégias facilitadoras e desafios enfrentados pelos gestores municipais para o cumprimento da Lei nº 11.947/2009.

A intenção de realizar essa pesquisa originou-se da necessidade de conhecer os desafios e facilitadores da gestão municipal que contribuem para as nuances observadas na utilização dos recursos financeiros do PNAE para a aquisição de alimentos da AF pelos distintos municípios brasileiros. Justifica-se tal pesquisa pela relevância e continuidade desta política pública, e pela sua transversalidade, possibilitando a ação do Estado de forma sustentável. Além disso, a alocação específica de recursos para o PNAE, o posiciona como uma das políticas públicas com maior potencial para transformar o sistema alimentar brasileiro, contribuindo para o desenvolvimento de sistemas agroalimentares locais sustentáveis.

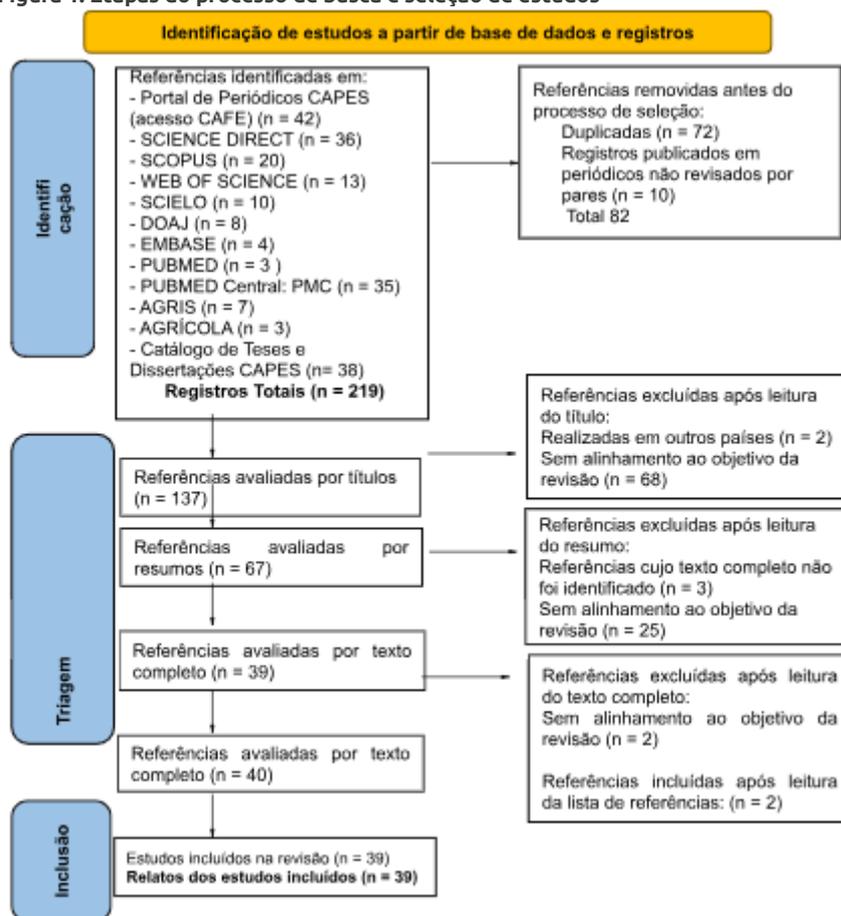
## **METODOLOGIA**

Para a elaboração do artigo realizou-se uma revisão integrativa. O processo de busca e seleção dos estudos seguiu um protocolo simplificado de revisão para busca e recuperação da informação, adaptando as recomendações do *Joanna Briggs Institute* (JBI), segundo *checklist* adaptado do *Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses* (PRISMA).

Para a seleção do banco de artigos bruto foram definidos três eixos de pesquisa: "1 – Gestão Municipal", "2 – Agricultura Familiar", e "3 - Programa Nacional de Alimentação Escolar". Na sequência, definiu-se as respectivas palavras-chave: (1) "*Management*" (2) "*Family Farming*" e (3) "*School Feeding*". De forma geral, a combinação dos termos a serem pesquisados foi previamente definida como: "Management" AND "Family farming" AND "School Feeding".

Para o levantamento dos documentos, foi realizada uma pesquisa no Catálogo de Teses e Dissertações e no Portal de Periódicos da CAPES, por meio do acesso café, com a combinação de descritores citada acima. Foram excluídos os documentos duplicados, publicados em periódicos não revisados por pares e identificados sem aderência ao objetivo deste estudo, após a leitura do título, resumo e texto na íntegra, como apresentado de forma resumida na Figura 1.

Figura 1: Etapas do processo de busca e seleção de estudos



Fonte: Elaborado pelos autores (2024) adaptado e traduzido de PRSMA (2020).

Dos 219 artigos, dissertações ou teses encontrados, após o processo de filtragem, foram incluídas nesta revisão 39 publicações cujo conteúdo encontrava-se alinhado ao menos um dos desfechos de interesse deste estudo.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Dos 39 trabalhos selecionados, 28 estudos referem-se a artigos publicados em periódicos revisados por pares entre os anos de 2013 e 2023; 10 são dissertações publicadas entre 2017 e 2021; e uma tese publicada no ano de 2021.

A revisão integrativa realizada evidenciou a influência da gestão municipal na aquisição de alimentos da AF para o PNAE. O Quadro 1 apresenta um resumo das evidências dos principais desafios e fatores facilitadores da gestão municipal para aquisição de alimentos da AF ao PNAE.

**Quadro 1: Desafios e Estratégias Facilitadoras da Gestão Municipal para aquisição da AF ao PNAE**

<b>Desafios existentes</b>	<b>Estratégias facilitadoras</b>
Falta de diálogo e informações entre a rede de atores	Ações de estreitamento de relações entre a rede de atores
Burocracia das compras públicas e fragilidade organizacional dos agricultores	Criação de organizações coletivas da AF e elaboração adequada das Chamadas Públicas
Falta de documentação e capacitação	Apoio da gestão e assistência técnica
Insuficiência de produção ou demanda insuficiente para absorção de produção	Mapeamento agrícola e planejamento de cardápios de acordo com realidade local
Planejamento da produção e do cardápio de acordo com produção local	Adequação do quantitativo de nutricionistas e fortalecimento de assistência técnica rural
Limitações de infraestrutura e logística	Apoio da gestão e fomento a agroindústrias
Custos da produção e indisponibilidade orçamentária municipal	Pagamentos de valores justos e incremento orçamentário municipal para execução do PNAE
Baixo envolvimento dos atores na execução do PNAE e ocorrência de nepotismos e clientelismos	Comprometimento coletivo e papel do Conselho de Alimentação Escolar (CAE)

Fonte: Elaborado pelos autores com base em evidências da revisão integrativa (2024).

As próximas subseções detalharão as evidências da literatura sobre as estratégias facilitadoras e os desafios enfrentados pelas gestões municipais na aquisição de alimentos da AF ao PNAE.

### **ESTREITAMENTO DE RELAÇÕES ENTRE A REDE DE ATORES DO PNAE COMO FORMA DE SUPERAR A FALTA DE DIÁLOGO E DE INFORMAÇÕES**

Alguns desafios para implementar o PNAE estão relacionados à falta generalizada de comunicação, coordenação e transparência entre os atores envolvidos na execução do programa. Ou seja, entre os gestores, técnicos, organizações coletivas da AF e os próprios agricultores familiares (Chaves et al., 2023; Dias; Oliveira, 2019; Martinez; Gomes; Marini, 2023; Martins et al., 2023; Porrua et al., 2020; Schabarum; Plein; Basso, 2022; Silva et al., 2022; Soares et al., 2021; Sonnino; Torres; Schneider, 2014; Troian et al., 2020). Muitas vezes, embora forneçam alimentos ao PNAE, os agricultores desconhecem as oportunidades do programa em que estão inseridos (Martinez; Gomes; Marini, 2023).

A falta de diálogo apresenta reflexos imediatos na perda de diversificação dos alimentos e de impulso produtivo na AF, pontos centrais dessa política pública (Vieira, 2020). Para o aprimoramento estratégico da relação AF, desenvolvimento local, PNAE e SSAN se faz necessário o estreitamento das relações entre os setores envolvidos na aquisição de alimentos da AF. Esta articulação torna-se um ponto-chave e crucial para um olhar mais ampliado para a execução do PNAE (Silva et al., 2022; Troian et al., 2020). Além de consolidar a presença da AF no PNAE, contribui para a criação e/ou fortalecimento de outros canais de comercialização para seus produtos (Belik; Fornazier, 2016; Leite, 2022; Moreira et al., 2023; Vieira, 2020; Vieira, 2021).

A necessidade de criação de espaços de debate e planejamento com agricultores, entidades de apoio a AF, institutos de pesquisa, gestores e escolas foi citada enquanto estratégia

fundamental para fortalecimento da aquisição de alimentos da AF do PNAE. Isso possibilitou esclarecer os trâmites de comercialização e qualificar a escolha dos alimentos a compor a chamada pública, servindo de apoio no processo de inclusão de produtores no mercado institucional (Chaves et al., 2023; Ferreira et al., 2019; Machado et al., 2018; Mossmann et al., 2017; Porrua et al., 2020; Silva et al., 2022; Silva; Delgrossi; Pantoja, 2023; Troian et al., 2020).

A construção de uma articulação sólida entre os gestores, cooperativa e agricultores possibilita uma entrega que amplia a diversidade de produtos para atender as chamadas públicas (Vieira, 2021). A exemplo do observado por Silva, Delgrossi e Pantoja (2023), a relação entre AF, Emater-DF e Secretaria de Educação promoveu maior confiança entre produtor e consumidor, aspecto essencial nas cadeias curtas de comercialização de alimentos. O arranjo entre instituições públicas e privadas também foi citado por Elias et al. (2019) como principal razão da ampliação das compras da AF.

Com o objetivo de incentivar o diálogo, a realização de reuniões intersetoriais e intermunicipais envolvendo os diversos atores é uma oportunidade para esclarecer dúvidas sobre o edital de chamada pública, seus procedimentos e etapas, a compra e entrega de alimentos e pagamentos (Belik; Fornazier, 2016; Mossmann et al., 2017). Esforços empreendidos pelo governo na profissionalização e gestão do programa, e na busca de parcerias com organizações sociais e instituições do setor público e privado, também podem tornar tal política pública mais efetiva, eficaz e eficiente (Dias; Oliveira, 2019).

### **CRIAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES COLETIVAS COMO FORMA DE FORTALECIMENTO DA AF E DE SUPERAÇÃO DA BUROCRACIA DAS COMPRAS PÚBLICAS**

O processo burocrático de compra pública possui diversos requisitos técnicos e administrativos que podem, em alguns casos, levar meses para se efetivar (Soares et al., 2021). Essa burocracia inerente à máquina estatal é citada como uma barreira significativa para os processos de compra, entrega e distribuição de alimentos da AF ao PNAE (Andrade, 2019; Barone et al., 2016; Belik; Fornazier, 2017; Breitenbach; Parizotto; Troian, 2020; Dias; Oliveira, 2019; Ferreira et al., 2019; Mossmann et al., 2017; Rozado, 2020; Schabarum; Plein; Basso, 2022; Soares et al., 2021; Tschiedel, 2020). No entanto, soluções e flexibilizações podem ser encontradas para viabilizar este tipo de ação pública, mesmo com todas as dificuldades (Tschiedel, 2020).

Para atender às demandas do programa e contribuir para amenizar a inflexibilidade dos procedimentos burocráticos contra o reconhecimento da qualidade do produto, uma relação de confiança precisa ser construída entre produtor, governo e consumidor. Isso pode favorecer investimentos de ambas as partes na diversificação e expansão da produção (Maiellaro et al., 2022; Mossmann et al., 2017).

A AF encontra dificuldades em lidar com procedimentos técnicos, modalidades de entrega, orçamento e processos de compra (Sidaner; Balaban; Burlandy, 2013). A ocorrência de vácuo quantitativo entre a demanda apresentada na chamada pública e o que realmente se adquire, gera uma dificuldade de planejamento do plantio dos alimentos (Vieira, 2020).

A elaboração do edital da chamada pública precisa ocorrer de forma clara e detalhada para minimizar as dificuldades burocráticas enfrentadas pelos AF. Quanto mais detalhado estiver o cronograma de entrega na chamada pública, melhor será o planejamento do agricultor no que diz respeito a suas obrigações e redução dos custos de transporte (Ferigollo et al., 2017; Mossmann et al., 2017; Vieira, 2021).

A ocorrência de inconformidades nos editais da chamada pública denunciam um relativo despreparo dos encarregados de executar o processo ou um descaso com a compra dos produtos da AF (Lopes; Doula, 2016). Observa-se a existência de contradições em dispositivos regulatórios que tendem a gerar mais conflito entre aqueles que se pretendia beneficiar (Chaves et al., 2023). Dificuldade dos representantes do poder executivo em cumprir com o prazo para a publicação do edital (Matos, 2020). E, por fim, ausência de ações de motivação à AF para participação do processo (Lopes; Doula, 2016). Além disso, os agricultores entendem que há espaço não só para o aumento dos quantitativos, como também para a inserção de um número maior de produtos na chamada pública, apontando a necessidade de maior diálogo com o município (Vieira, 2020).

Assim, a elaboração do edital de chamada pública, é uma das demandas de gestão que podem tanto favorecer como, se não realizada conforme as recomendações legais, prejudicar o processo de aquisição dos alimentos da AF (Silva et al., 2022). Torna-se imprescindível a qualificação da gestão, principalmente do setor de compras das EExs, para esclarecimentos sobre as modalidades de compra e contextualização da importância da chamada pública para aquisição de alimentos da AF (Porrúa et al., 2020). A precária articulação intersetorial para a construção participativa das chamadas públicas e dos projetos de venda de alimentos pode interferir no processo de consolidação do programa (Vieira, 2021).

As compras de produtos da AF exigem uma estrutura de ação não apenas da parte da EEx, mas também dos agricultores familiares. A fragilidade organizacional dos agricultores também resulta em limitações na implementação do programa, especialmente no que diz respeito à quantidade e diversidade dos alimentos produzidos e organização do cronograma (Mossmann et al., 2017).

Diante da desarticulação de agricultores familiares locais, a cooperação entre instituições públicas e AF foi determinante para impulsionar o compromisso de criar e formalizar uma organização coletiva. A expectativa era de que isso ampliasse oportunidades e, assim, incentivasse o envolvimento dos agricultores com compras institucionais (Cassol, 2019; Elias et al., 2019; Moreira et al., 2023; Mossmann et al., 2017).

A organização dos agricultores familiares em grupos informais ou formais, como associações e cooperativas, representou um fator facilitador à compra de alimentos da AF ao PNAE (Andrade, 2019; Breitenbach; Parizotto; Troian, 2020; Moreira et al., 2023; Mossmann et al., 2017; Silva; Delgrossi; Pantoja, 2023), assim como a participação atuante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais (Anjos; Lopes Filho; Horta, 2022; Breitenbach; Parizotto; Troian, 2020). A organização coletiva da AF permite uma gestão da informação mais eficiente. Gera mais oportunidades aos produtores e contribui para a superação da burocracia por meio da transferência de informação que realiza (Leite, 2022).

No entanto, as tarefas dessas organizações muitas vezes são realizadas pelos próprios agricultores que nem sempre possuem formação e qualificação para essas atividades. Desta forma, alguns problemas associam-se à própria dinâmica de funcionamento da organização, gerenciamento, contabilidade, e demais processos administrativos (Schabarum; Plein; Basso, 2022). Os agricultores familiares, por vezes, são incapazes de manter um abastecimento regular, especialmente quando não estão organizados em cooperativas (Kleine; Brightwell, 2015).

Fortalecer organizações coletivas da AF passa a ser uma estratégia decisiva para melhorar os resultados do PNAE, dado seu papel relevante na mediação entre a gestão pública e os produtores (Leite, 2022; Tschiedel, 2020). A organização coletiva dos agricultores empoderam esses atores, melhorando sua capacidade de defender seus interesses, necessidades e demandas (Mossmann et al., 2017). Agregam maior poder de negociação, reduzindo custos referentes à logística e aumentando o volume produtivo (Silva et al., 2022; Vieira, 2021). Também criam formas de comercialização, oferecendo oportunidade para o agricultor familiar se fortalecer economicamente (Machado et al., 2018; Tschiedel, 2020).

A organização dos agricultores em cooperativas é uma das estratégias de enfrentamento frente a dependência e a competitividade dos mercados e que facilita o acesso aos mercados institucionais. Ademais, essa organização é importante, não apenas ao ato de vender e comprar mercadorias, mas também facilita o acesso às tecnologias, financiamento, assistência técnica e aos próprios mercados para os agricultores, apesar de todos os entraves e dificuldades a serem superadas (Schabarum; Plein; Basso, 2022).

Muitas organizações coletivas foram criadas para atender ao PNAE, ou modificaram algumas de suas características para acessar ou ampliar a participação no mercado institucional, demonstrando uma relação direta entre as políticas públicas e a formação dessas organizações. No entanto, a criação das cooperativas gerou em alguns casos uma dependência desse mercado. Isso pode comprometer a sobrevivência das organizações em períodos de férias, paralisações escolares ou redução no volume de recursos (Moreira et al., 2023).

Da mesma forma, evidencia-se que muitos agricultores familiares são integralmente dependentes do fornecimento ao PNAE (Schabarum; Plein; Basso, 2022). Nesse sentido, questiona-se até que ponto tais estímulos de entidades externas prejudicam ou favorecem o

desenvolvimento das organizações e da própria AF (Moreira et al., 2023). O papel do PNAE no fortalecimento da AF não pode prejudicar a produção de alimentos variados para atender a demanda da população local.

### **O APOIO DA GESTÃO PARA SUPERAR A FALTA DE DOCUMENTAÇÃO E DE CAPACITAÇÃO**

Outro fator relacionado à gestão e governança é a falta de documentação que pode impactar na aquisição de alimentos da AF ao PNAE. A ausência de Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Desenvolvimento da AF – DAP ou Cadastro Nacional da AF - CAF, certificação sanitária, elaboração do projeto de venda ou impossibilidade de emissão de nota fiscal podem limitar a participação dos agricultores nas chamadas públicas (Barone *et al.*, 2016; Dias; Oliveira, 2019; Ferreira *et al.*, 2019; Matos, 2020; Porrúa *et al.*, 2020; Silva *et al.*, 2022).

Para o sucesso na implementação de políticas de compras diretas dos agricultores, exige-se esforços de capacitação e novas rotinas de trabalho dos serviços institucionais de alimentação e dos agricultores familiares envolvidos (Barone *et al.*, 2016; Martins *et al.*, 2023; Mossmann *et al.*, 2017; Soares *et al.*, 2021). A exemplo do identificado por Rozado (2020), municípios podem incentivar e auxiliar os agricultores familiares na formulação da documentação para apresentação nas chamadas públicas.

Com relação aos desafios colocados pela legislação sanitária, observa-se resistência de muitos agricultores às exigências sanitárias, assim como problemas de qualidade física, sensorial e higiênica dos produtos fornecidos (Dias; Oliveira, 2019; Mossmann *et al.*, 2017; Schabarum; Plein; Basso, 2022; Silva *et al.*, 2022; Sonnino; Torres; Schneider, 2014). Somado a isso, estão a falta de produtos com autorização sanitária e ausência de abatedouros com registros (Dias; Oliveira, 2019). A legislação sanitária precisa ser revista e adaptada à produção de pequena escala, para maior inclusão dos produtos da AF no mercado institucional (Porrúa *et al.*, 2020).

A dificuldade na aquisição de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos por meio da AF é uma realidade no PNAE (Silva *et al.*, 2022). A falta ou dificuldade de emissão da certificação orgânica é apontada como um dos fatores limitantes a tal aquisição (Ferreira *et al.*, 2019). A emissão da certificação orgânica bem como da documentação para aquisição de alimentos de origem animal (SIM) são exemplos de regulamentações que aumentam a burocratização das compras e limitam o poder de venda desses alimentos pela AF (Anjos; Lopes Filho; Horta, 2022; Chaves *et al.*, 2023).

### **A IMPORTÂNCIA DO MAPEAMENTO AGRÍCOLA PARA SUPERAR A INSUFICIÊNCIA DA PRODUÇÃO LOCAL E/ OU A DEMANDA INSUFICIENTE PARA ABSORÇÃO DA PRODUÇÃO LOCAL**

Outra dificuldade relatada em relação à compra de alimentos da AF está associada à falta de adequação da demanda da alimentação escolar à produção local (Ferreira et al., 2019).

Algumas gestões municipais alegam insuficiência de produção local de alimentos para atender à demanda da alimentação escolar como justificativa para o não cumprimento do mínimo estabelecido em legislação (Chaves et al., 2023; Ferreira et al., 2019; Martins et al., 2023; Porrúa et al., 2020; Schabarum; Plein; Basso, 2022; Soares et al., 2021).

Alguns municípios, especialmente aqueles com características mais urbanas, apresentam produção insuficiente em quantidade e variedade dos gêneros alimentícios. Apesar de a legislação permitir a compra de agricultores de municípios vizinhos, esses não mostram interesse de venda em virtude da logística de transporte dos gêneros alimentícios até as escolas (Ferreira et al., 2019).

Se, por um lado, tem-se a insuficiência de produção local de alimentos como limitante à aquisição da AF, por outro, tem-se limitações de absorção da produção local pelo PNAE. Exemplos são os entraves enfrentados na região de Passo Fundo da falta de destino para os excedentes da produção local (Breitenbach; Parizotto; Troian, 2020).

A ausência de mapeamento da realidade agrícola local representa um entrave à organização da produção e distribuição dos alimentos ao PNAE (Ferreira et al., 2019; Porrúa et al., 2020). A imprevisibilidade no abastecimento alimentar acarreta inviabilidade de fornecimento constante e regular de alimentos ao PNAE (Chaves et al., 2023; Dias; Oliveira, 2019).

O mapeamento e conhecimento da produção local é indispensável ao planejamento do cardápio de acordo com a disponibilidade e sazonalidade da produção local. Uma criteriosa elaboração da pauta de compras para a chamada pública, com a discriminação dos orgânicos e/ou agroecológicos, são considerados fatores imprescindíveis para auxiliar os agricultores familiares no planejamento da produção, promovendo adequação entre a oferta e demanda (Porrúa et al., 2020; Silva et al., 2022; Sonnino; Torres; Schneider, 2014).

### **A IMPORTÂNCIA DO PROFISSIONAL NUTRICIONISTA E DOS SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL (ATER) PARA O FORTALECIMENTO DA AF NO PNAE**

Para o fortalecimento da AF no PNAE é necessário que o diálogo seja a base da tomada de decisão entre a necessidade do produto e a disponibilidade da entrega (Breitenbach; Parizotto; Troian, 2020). A presença e atuação de nutricionistas empenhados em elaborar cardápios flexibilizados que respeitem a cultura alimentar local, a sazonalidade e oferta regional de alimentos é fundamental para o diálogo e estreitamento da relação com o agricultor familiar e para o cumprimento da legislação (Andrade, 2019; Breitenbach; Parizotto; Troian, 2020; Cassol, 2019; Ferigollo et al., 2017; Ferreira et al., 2019; Lopes; Doula, 2016; Machado et al., 2018; Porrúa et al., 2020; Vieira, 2021). Além disso, podem auxiliar na elaboração de novas receitas no caso dos alimentos processados ou daqueles destinados às necessidades alimentares específicas como, alimentos sem glúten e sem lactose (Vieira, 2021).

Observou-se associação da adequação do quantitativo de nutricionistas no PNAE com uma maior compra de alimentos da AF (Ferreira et al., 2019; Machado et al., 2018). Assim, a ausência dos nutricionistas impede o andamento correto da política e a continuidade do processo (Lopes; Doula, 2016). Presume-se, então, que o sucesso da participação da AF no PNAE vai além do apoio ao agricultor, sendo necessária a valorização e formação adequada do nutricionista para a atuação nesse processo (Ferreira et al., 2019; Kopsch, 2021). No entanto, uma pesquisa recente revelou que o número desses profissionais no quadro técnico das redes de ensino básico é insuficiente (Kopsch, 2021).

Da mesma forma, a ausência ou insuficiência de ATER e apoio para esclarecimentos ao agricultor familiar que pretende se inserir como fornecedor ao PNAE é um dos principais gargalos para o fortalecimento dessa categoria. Reflete na dificuldade para a execução e planejamento das entregas (Andrade, 2019; Matos, 2020; Mossmann et al., 2017; Porrúa et al., 2020; Schabarum; Plein; Basso, 2022; Soares et al., 2021).

O sucateamento dos serviços de ATER dificulta a resolução de problemas vivenciados pelos agricultores, sobretudo dos menos capitalizados, que não dispõe de renda suficiente para contratar serviços particulares (Matos, 2020). Dessa maneira, apesar das tentativas de ascensão, mantém-se a necessidade da reversão do movimento de desmantelamento da ATER ocorrido na década de 1990 no Brasil (Machado et al., 2018). Esse suporte é importante para a consolidação da infraestrutura produtiva desses sujeitos (Matos, 2020).

O fortalecimento dos órgãos públicos de ATER no país é uma ferramenta governamental essencial para ajudar os agricultores familiares a planejarem a produção e ingressarem no mercado institucional (Breitenbach; Parizotto; Troian, 2020; Mossmann et al., 2017; Soares et al., 2021; Vieira, 2020). Os extensionistas da Emater desempenharam um papel fundamental na aproximação da produção local de alimentos e dos agricultores familiares aos mercados institucionais, fomentando uma relação de confiança essencial para a superação de alguns dos desafios (Silva; Delgrossi; Pantoja, 2023; Tschiedel, 2020; Vieira, 2021).

## **O APOIO DA GESTÃO MUNICIPAL PARA A SUPERAÇÃO DAS LIMITAÇÕES RELACIONADAS À INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA**

Os agricultores sentem a ausência de apoio dos órgãos públicos em seu dia a dia, principalmente nas atividades de produção e projetos de incentivo a ela. No entanto, ressalvam a atuação dos servidores desses órgãos que se apresentam sempre dispostos ao atendimento técnico e administrativo, porém ficam limitados às estruturas disponibilizadas pelas administrações públicas (Vieira, 2020).

O apoio técnico e logístico da gestão municipal aos agricultores familiares, convencionais e orgânicos, é primordial para facilitar a organização e participação em programas de compras institucionais e oportunizar a diversificação da produção (Elias et al., 2019; Ferreira et al., 2019; Soares et al., 2021). A logística revelou-se um verdadeiro desafio, tanto para a entrega dos alimentos pelos agricultores familiares quanto para o recebimento nas unidades

educacionais (Elias et al., 2019; Kleine; Brightwell, 2015; Maiellaro et al., 2022). No entanto, a logística é apontada como ponto capaz de limitar ou impossibilitar as compras de AF apenas em municípios que não contam com diálogo entre os atores envolvidos e possuem atuação insuficiente de ATER junto aos agricultores (Elias et al., 2019).

As precárias instalações de armazenamento nas cozinhas ainda são um aspecto desfavorável para a implementação da compra de alimentos da AF para o PNAE, pois dificultam a aquisição de alimentos in natura (Kleine; Brightwell, 2015; Martins et al., 2023; Souza; Villar, 2019). Em alguns casos, são utilizadas como justificativa para compra de produtos processados e ultraprocessados (Martins et al., 2023).

São diversos os problemas relacionados com a logística dos agricultores que influenciam o fornecimento ao PNAE (Barone et al., 2016; Belik; Fornazier, 2016; Chaves et al., 2023; Machado et al., 2018; Martinez; Gomes; Marini, 2023; Schabarum; Plein; Basso, 2022). Observa-se dificuldade de entrega dos produtos no tempo correto em relação ao cronograma apresentado, bem como falta de flexibilização dos órgãos públicos para receberem as mercadorias perecíveis (Rozado, 2020).

Atrasos na entrega inviabilizam o planejamento do cardápio, o que implica na improvisação para garantir a alimentação para estudantes com os alimentos disponíveis (Matos, 2020). Na ocorrência de tais problemas alguns municípios ficaram sem ofertar hortaliças para os escolares, principalmente onde se adquire exclusivamente da AF. Além disso, a insegurança dos gestores quanto à essa logística levou à aquisição de alguns alimentos de outros fornecedores. Tal fato pode se relacionar às dificuldades para o não cumprimento do percentual de uso dos recursos federais a serem destinados à AF (Barone et al., 2016).

A logística de produção, colheita e distribuição mostram-se estratégias importantes para garantir que os produtos cheguem com boa qualidade às escolas. A descentralização das entregas pela AF proporcionou maior agilidade na distribuição de seus alimentos às escolas (Silva; Delgrossi; Pantoja, 2023). Em situações em que os agricultores não se dispunham de forma previamente organizada, a solução encontrada pelas prefeituras foi disponibilizar uma central de recebimento de mercadorias e se responsabilizar pelas entregas ponto-a-ponto. Permitiu-se assim que os agricultores entregassem todos os produtos em um só lugar sem custos adicionais para a prefeitura, visto que parte do valor que seria repassado ao agricultor para efetuar a logística é utilizado pela prefeitura (Elias et al., 2019). A criação de uma central de abastecimento, como em Santa Teresa (ES), pode envolver as mulheres e os jovens trabalhadores do campo, incentivando a regularização de agroindústrias e fortalecendo o trabalho coletivo (Rozado, 2020).

Além disso, há outras possibilidades de apoio, como: o agricultor escolher uma região da cidade na qual serão feitas as entregas; ou ainda escolher diretamente as escolas para as quais têm possibilidade de entregar; ou definir na chamada pública a periodicidade conveniente de entrega (Porrúa et al., 2020). Entrepostos utilizados para facilitar a logística dos produtos, estruturas de processamento dos alimentos, pontos de venda independentes,

abertura de outros canais de comercialização, administração compartilhada, local para reunião e troca de informações, são outros arranjos conjuntos que podem ser desenvolvidos para apoio aos agricultores familiares (Elias et al., 2019). Tais ações são importantes uma vez que os custos com embalagens e logística, além dos custos de adesão às associações e cooperativas, podem levar muitos agricultores a desistirem de participar do PNAE (Mossmann et al., 2017).

Outros desafios logísticos envolvendo os agricultores foram: fornecimento irregular (Chaves et al., 2023); variedade insuficiente de alimentos (Porrúa et al., 2020); sazonalidade da produção e baixo número de organizações de agricultores (Soares et al., 2021). Alguns municípios ainda enfrentam dificuldades relacionadas à logística e custo de transporte e armazenagem de alimentos (Dias; Oliveira, 2019; Ferreira et al., 2019; Matos, 2020; Sonnino; Torres; Schneider, 2014).

Outra dificuldade operacional está relacionada à limitada infraestrutura de processamento de alimentos (Soares et al., 2021). O investimento em estufas pode melhorar a capacidade produtiva. Para isso, é necessário que a categoria tenha maior acesso ao crédito, dado o alto custo desta tecnologia (Breitenbach; Parizotto; Troian, 2020; Silva; Delgrossi; Pantoja, 2023).

No campo da tecnologia, outra fronteira a ser superada é a da agroindustrialização. Com esse processo é possível aumentar o valor agregado e a “vida de prateleira” de produtos agrícolas, garantindo maiores margens e maior raio de ação dos produtores para os mercados regionais e impactos positivos na renda dos agricultores e na economia local (Belik; Fornazier, 2016; Soares et al., 2021). Para tal evoca-se a necessidade de investimento em infraestrutura para processamento de alimentos e a cooperação de instituições públicas para a criação de pequenas agroindústrias da AF (Elias et al., 2019; Soares et al., 2021).

Na busca em cumprir a normativa legal de aquisição mínima de 30% do recurso federal em alimentos da AF, direcionar esses recursos para os produtos das agroindústrias via cooperativas foi uma das soluções encontradas por algumas prefeituras. Além de possuírem produtos com maior valor agregado, as agroindústrias tiveram a capacidade de organizar-se para atender ao programa, de uma forma mais rápida que os produtores de hortifrutigranjeiros (Tschiedel, 2020).

Por outro lado, a aquisição de alimentos com alto valor agregado, oriundos da agroindústria, é questionável. Alimentos como o óleo de soja e leite UHT, por exemplo, são oriundos de cooperativas de grande porte. Os fornecedores desse grupo de alimentos normalmente não são de produção local e, portanto, não contribuem para a geração de recursos locais e incentivo à AF (Vieira, 2021). Como sugestão, para contornar esses conflitos entre organizações empresariais de maior porte e pequenos agricultores, em prol da promoção da SSAN, as gestões municipais precisam refletir sobre a real contribuição da utilização do recurso da AF para aquisição de produtos da agroindústria, em detrimento da compra de alimentos in natura.

Muitos agricultores familiares sofrem com o padrão irregular de sua produção, a falta de equipamento adequado e embalagem para comercialização. Por outro lado, os produtores mais capitalizados, que já têm uma maior capacidade de articulação com outros mercados, saem na frente ratificando o processo de diferenciação que existe entre famílias de agricultores (Belik; Fornazier, 2016).

A padronização do tamanho dos alimentos para a qualidade da alimentação escolar precisa não tornar esta exigência distante das especificidades da AF (Martinez; Gomes; Marini, 2023; Silva; Delgrossi; Pantoja, 2023). Parece pertinente capacitar os profissionais que recebem os produtos e investir em infraestrutura nas escolas para minimizar desperdícios e danos à qualidade dos alimentos (Silva; Delgrossi; Pantoja, 2023).

### **CUSTOS DA PRODUÇÃO E INDISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS**

Para os agricultores familiares anteriormente marginalizados no acesso aos mercados institucionais, há um investimento inicial de entrada, considerando a falta de documentação para participar da chamada pública. Mas, mesmo para aqueles que têm os requisitos formais, a sua continuidade no mercado exige manter-se dentro dos padrões de qualidade exigidos pelo programa. É necessário tanto o atendimento das questões sanitárias como o registro de produtos e dos estabelecimentos nas instâncias responsáveis. Estes elementos precisam de um enorme esforço burocrático que, sem o apoio de organizações de ATER, cooperativas e a participação ativa dos atores sociais envolvidos é difícil de conseguir (Belik; Fornazier, 2016; Silva et al., 2022).

Há também o problema dos fluxos financeiros, considerando as práticas de pagamento do setor público (Belik; Fornazier, 2016). O atraso significativo no pagamento dos municípios aos agricultores, principalmente quando habituais, rompem relações de confiança que fortalecem a articulação da AF com a alimentação escolar (Chaves et al., 2023; Mossmann et al., 2017).

Na comercialização informal, as receitas dos agricultores ocorrem muitas vezes semanalmente. Já o fornecimento para governos locais requer algum planejamento por parte desses agricultores, pois o risco de pagamento adiado ou não receber tudo é alto. Assim, a unidade familiar precisa de capital de giro para o desenvolvimento de seus negócios, o que implica na necessidade de linhas de crédito (Belik; Fornazier, 2016). No entanto, o crédito agrícola segue a lógica comercial e bancária de incentivos financeiros, não alinhados à necessidade de produção agrícola sustentável com vistas à soberania alimentar (Machado et al., 2018).

A renda da venda de alimentos ao PNAE tem contribuído com a permanência dos agricultores familiares no campo, e incentivado a produção de alimentos que promovam sua sustentabilidade na agricultura (Vieira, 2021). No entanto, os preços pagos por esses alimentos no sistema convencional nem sempre são considerados atrativos (Tschiedel,

2020). A garantia de demanda e preço contribui para a inserção produtiva e transformação das economias locais (Elias et al., 2019).

A instabilidade nos preços dos alimentos também pode ditar a dinâmica das aquisições. Quando os preços sobem, as oportunidades de oferta e procura dos programas diminuem (Chaves et al., 2023). É interessante que os preços pagos a esses produtos dos agricultores sejam realmente justos (Schabarum; Plein; Basso, 2022). A realidade evidenciada por Silva, Delgrossi e Pantoja (2023) demonstra que isso nem sempre ocorre. Ao receber pelos seus alimentos orgânicos o mesmo preço pago pelos alimentos convencionais, o agricultor orgânico pode ser desencorajado a participar de chamadas públicas, ou ainda, a se manter em um modelo produtivo mais sustentável e livre de agrotóxicos.

Entre os fatores que detêm o processo de ampliação do número de agricultores familiares fornecedores no PNAE, foi citada a resistência ou desconfiança do agricultor em investir em algo que lhe pareça novo ou fazer uma nova tentativa diante de experiências anteriores mal-sucedidas. Esta resistência, para ser rompida, requer incentivos que diminuam a percepção de risco do agricultor (Belik; Fornazier, 2017; Elias et al., 2019; Tschiedel, 2020). O desafio da construção política envolve o estabelecimento de uma relação de confiança com os agricultores que lhe permita a realização de investimentos ou renúncia a essa ou aquela possibilidade produtiva em prol do PNAE. Não está clara a perenidade dessa política pública para os agricultores, mesmo sendo uma determinação legal (Vieira, 2020).

Como limitante financeiro, destacam-se ainda os baixos valores recebidos do governo federal para a execução do PNAE, a fim de atender às exigências nutricionais e especificidades dos alunos (Tschiedel, 2020). O estudo realizado por Kopsch (2021) evidenciou a importância do investimento de recursos na execução do PNAE pelas EEx, buscando garantir uma alimentação de qualidade. Uma vez que os recursos recebidos do governo federal na forma de subsídios não são ajustados com regularidade e nem recebem reposições anuais dos índices inflacionários na tabela do PNAE, o investimento de recursos próprios na execução do programa torna-se quase que uma “obrigatoriedade” para as EExs.

No entanto, cabe a cada ente federativo, seja municipal ou estadual, a decisão da disponibilização de recursos próprios para a execução do PNAE, de acordo com suas condições orçamentárias. Frente à desigualdade de arrecadação entre municípios e estados, esse investimento de recursos próprios pode se tornar algo complexo. Para Kopsch (2021), essa desigualdade de investimento entre entes federados demonstra que o PNAE não gera uma equalização das condições de oferta. Ao contrário, permite um acirramento das desigualdades entre as EEx.

Manter uma alimentação escolar adequada e saudável é dever das EExs. Entretanto, diante da falta de recursos de alguns municípios, é importante um reajuste regular dos recursos enviados pelo FNDE. A capacidade orçamentária das EExs também precisaria ser considerada no repasse desses recursos (Kopsch, 2021).

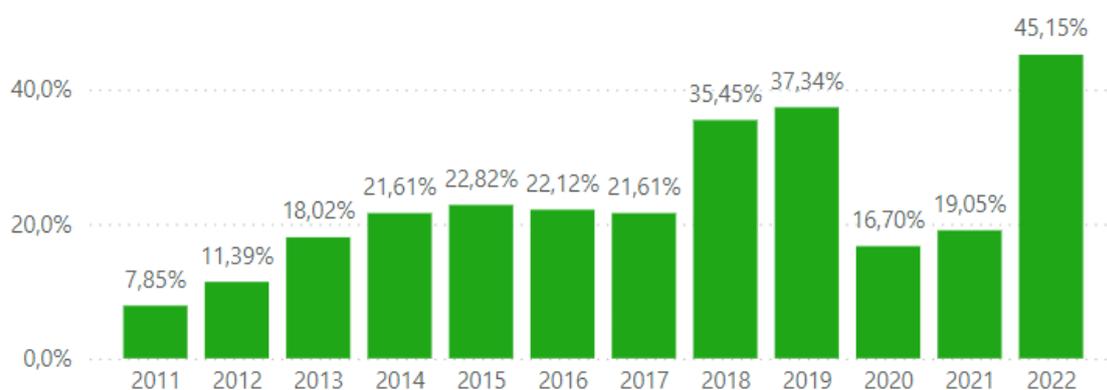
Entretanto, o investimento de recursos municipais não garante por si só a aquisição do mínimo de 30% do recurso federal em alimentos da AF. Alguns municípios que destinaram um aporte muito superior de recursos próprios na execução do PNAE, em comparação aos outros municípios, apresentaram-se bem aquém no cumprimento da meta estabelecida da aquisição de alimentos da AF (Kopsch, 2021).

Além da dificuldade orçamentária, alguns gestores públicos não compreendem a relevância dos produtos da AF para a promoção da SSAN. Não há, portanto, um comprometimento efetivo por parte destes para expandir o orçamento destinado para aquisição de alimentos da AF (Matos, 2020). Exemplo disso ocorreu em um município da Bahia onde os responsáveis pela aplicação dos recursos financeiros contestaram o quantitativo do planejamento inicial do cardápio que orçava em 40% a participação da AF local em 2019. Optaram por reduzir o valor da participação dos agricultores para 30% e, dessa forma, não “atrapalhar” a compra dos produtos da empresa do ramo alimentício responsável por fornecer os alimentos industrializados (Matos, 2020). Os gestores locais às vezes acham mais fácil adquirir produtos de apenas uma ou algumas grandes empresas especializadas (Silva; Passador, 2023).

Além da decisão orçamentária de investimento de recursos próprios para a execução do PNAE, o modelo de gestão e execução do programa, seja centralizado, descentralizado ou misto, também é definido pelas EExs, de acordo com suas peculiaridades e seguindo as diretrizes legais (Brasil, 2009b). O modelo definido de gestão do PNAE pode influenciar a implementação da compra de alimentos da AF. Contudo, parece não haver um tipo de gestão melhor ou ideal. Cabe a cada EEx adotar o melhor modelo de gestão de acordo com seu contexto, características sociais, políticas, econômicas, demográficas e territoriais (Souza; Villar, 2019).

A influência da decisão da gestão municipal em relação a aquisição de alimentos da AF foi evidenciada também no período pandêmico da COVID-19 (anos de 2020 e 2021), conforme ilustrado no Gráfico 1.

**Gráfico 1: Percentual de Aquisição de Alimentos da AF ao PNAE no Brasil de 2011 a 2022**



Fonte: FNDE (2024).

Durante o período de isolamento social devido à pandemia da COVID-19, o repasse de recursos federais para execução do programa foi mantido. Houve autorização legal para

distribuição dos alimentos no formato de kits para os educandos levarem as suas casas e, a prerrogativa de priorização da aquisição de alimentos da AF permaneceu (Brasil, 2020). Entretanto, observa-se uma drástica redução no percentual de compras da AF neste período (FNDE, 2024).

A maior parte das dificuldades enfrentadas estava relacionada com a legislação em vigor, destinada a regular situações normais de aquisição de alimentos para o PNAE, mas que criou obstáculos durante o encerramento de emergência das escolas. O processo logístico teve que se adaptar em um curto espaço de tempo para garantir a continuidade do programa, atendendo toda a legislação de execução do PNAE (Coelho et al., 2022).

Importante destacar que o Gráfico 1 apresenta uma média nacional da aquisição da AF no PNAE. No entanto, há uma dispersão muito grande entre os municípios. Por exemplo, no ano de 2022 apesar da média nacional de aquisição da AF ser de 45,15%, existiam 1590 municípios com aquisição abaixo do percentual de 30% (FNDE, 2024).

## COMPROMETIMENTO COLETIVO E O PAPEL DO CAE

A falta de apoio do setor público limita a participação da AF no PNAE (Chaves et al., 2023). É fundamental que os órgãos públicos responsáveis e normatizadores do PNAE capacitem os agricultores familiares, técnicos e gestores públicos, considerando a especificidade da região para que se fortaleça o vínculo da AF e o PNAE (Barone et al., 2016).

Os governos desempenham um importante papel de liderança e apoio na concretização dos objetivos do PNAE, em particular através da elaboração de legislação e normas (Sidaner; Balaban; Burlandy, 2013). Além disso, agricultores relatam que o apoio que recebem da prefeitura e outros órgãos contribui para que permaneçam na execução do programa (Rozado, 2020).

É necessário que se estabeleça uma relação comprometida não apenas com o gesto automático de receber e entregar, mas com a construção sólida destes mercados institucionais (Ferigollo et al., 2017). Em alguns casos, o baixo envolvimento dos nutricionistas e merendeiras nas compras da AF se transforma em um fracasso. Lidar diretamente com os agricultores traz mais trabalho para esses profissionais e alguns resistem à mudança (Belik; Fornazier, 2016; Schabarum; Plein; Basso, 2022; Sidaner; Balaban; Burlandy, 2013). Embora a decisão de produção seja uma prerrogativa do agricultor, a decisão de adquirir hortaliças está ligada à gestão e ao consumo das crianças. Este fato provoca um fluxo logístico desequilibrado aumentando o desperdício de alimentos e os custos de aquisição (Maiellaro et al., 2022).

Além de todos os entraves já citados até aqui, os AF ainda precisam superar a falta de transparência, o nepotismo e o clientelismo nos processos públicos de aquisições de alimentos em algumas localidades (Kleine; Brightwell, 2015). A análise realizada por Martins et al. (2023) demonstrou que a maioria dos municípios paraenses auditados tiveram

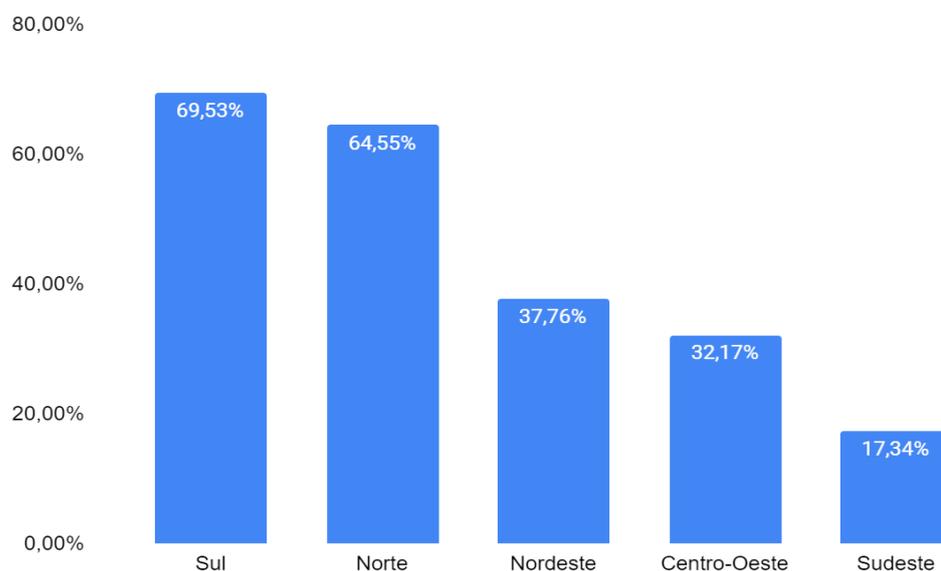
problemas na formalização do processo de compra. As irregularidades são diversas, desde a falta de publicidade dos processos, falta de propostas de preço, falta de atesto em notas fiscais, até direcionamentos e favorecimentos nas aquisições.

Matos (2020) também evidenciou a relação das políticas públicas com os interesses particulares da classe política local. Vereadores da realidade estudada não têm o interesse de beneficiar os agricultores familiares por meio dos programas, pois querem evitar sua emancipação que levaria a deixarem de depender da lógica assistencialista desses políticos (Matos, 2020).

A resistência política de antigos fornecedores e interesses econômicos ligados ao agronegócio e à indústria alimentícia também limita a aquisição de alimentos da AF ao PNAE (Sidaner; Balaban; Burlandy, 2013). Silva e Passador (2023) identificaram forte indício da existência de coligações que defendem compras de fornecedores grandes e tradicionais, cada qual com suas próprias razões para defender este tipo de compra: preservação da quota de mercado, favores políticos, facilidade de operacionalização (Silva; Passador, 2023).

Apesar de existirem experiências exitosas da aquisição de alimentos da AF pelo PNAE antes mesmo de sua obrigatoriedade no ano de 2009 (Vieira, 2021), evidencia-se que muitos municípios brasileiros ainda têm dificuldades de cumprir com o mínimo exigido (de 30%) pelo FNDE (FNDE, 2024), conforme demonstrado no Gráfico 2.

**Gráfico 2: Média de aquisição municipal da AF no PNAE em 2022 (%)**



Fonte: Elaborado pelos autores baseado em FNDE (2024).

A compra direta da AF representa um aprendizado para ambos os lados: AF e gestões públicas (Belik; Fornazier, 2017). Todos os desafios evidenciados até aqui muitas vezes levam ao não cumprimento da meta de 30% de compra e venda de alimentos diretamente da AF para o PNAE. A exemplo do evidenciado por Chaves et al. (2023), as dificuldades discutidas nesta

revisão precisam ser contextualizadas de acordo com as realidades locais, para que futuras intervenções atendam às necessidades específicas de cada contexto.

As regulamentações e decisões relativas ao PNAE são tomadas em nível federal, mas a implementação cabe aos Estados e Municípios. Os gestores locais acabam por ter um papel especialmente importante neste programa em termos de entrega dos resultados esperados pelo governo central (Silva; Passador, 2023), independentemente das suas características sociodemográficas e econômicas (Anjos; Lopes Filho; Horta, 2022; Souza; Villar, 2019).

A vontade política, o interesse dos gestores, a eliminação das barreiras legais e a mobilização entre os atores sociais envolvidos na execução do programa são cruciais para estabelecer uma logística eficiente e bem planejada, garantindo o envolvimento dos agricultores familiares com a alimentação escolar, e a construção de um sólido mercado (Belik; Fornazier, 2016; Chaves et al., 2023; Souza; Villar, 2019; Tschiedel, 2020).

A boa estruturação e atuação dos CAEs pode colaborar com a organização setorial, bem como garantir, por meio do controle social, que todos os atores contribuam (Andrade, 2019; Silva et al., 2022). Sua atuação pode favorecer a inserção dos agricultores nesse mercado institucional do PNAE (Matos, 2020). No entanto, enquanto o conselho for conivente com as falhas verificadas em todo o processo da gestão, a implementação do PNAE será sempre fragilizada, tornando-se difícil o alcance do seu objetivo (Lopes; Doula, 2016).

Cabe assim aos entes federativos aprimorar os mecanismos de avaliação, controle e fiscalização das políticas públicas, apoiando-se principalmente nos princípios de governança pública (Lopes; Doula, 2016). As regulamentações federais precisam ser mais claras e os municípios que não cumprem devem ser convencidos a fazê-lo (Silva; Passador, 2023).

O papel das lideranças locais, através da socialização das informações e da construção de conhecimentos, é fundamental para que os agricultores familiares tenham acesso às oportunidades oferecidas pela política pública (Troian et al., 2020). A liderança governamental, uma legislação forte, a participação da sociedade civil e a tomada de decisões intersetoriais são determinantes para o sucesso do PNAE no fortalecimento da AF (Sidaner; Balaban; Burlandy, 2013).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os estudos revisados indicaram que uma das principais estratégias facilitadoras para a efetiva aquisição de alimentos da AF no PNAE é a existência de gestões municipais capacitadas e engajadas, bem como o diálogo entre todos os atores envolvidos. Por outro lado, evidenciou-se desafios que impedem que muitos municípios brasileiros cumpram com o mínimo exigido (de 30%) de compra da AF pelo FNDE.

Dentre os motivos e contextos destaca-se a falta de articulação, diálogo e informações entre a rede de atores do PNAE; ausência e/ou número insuficiente de nutricionistas; falta de mapeamento agrícola da produção local; ATER insuficiente ou ausente; burocracia e

ineficiência da gestão pública; fragilidade organizacional dos agricultores familiares; falta de documentação e capacitação da AF; limitações de infraestrutura e logística; custos da produção e indisponibilidade orçamentária municipal; baixo envolvimento dos atores e ocorrência de nepotismo e clientelismo.

Os resultados da pesquisa corroboram a recomendação de que o Estado brasileiro apoie a organização coletiva dos AF; promova o estreitamento das relações entre os atores envolvidos na execução do PNAE; elabore chamadas públicas claras e compreensíveis; realize o mapeamento da produção agrícola local; contribua ao planejamento e organização da logística de entrega; capacitação permanente dos atores envolvidos no PNAE; possibilite o acesso da AF à ATER; adeque a quantidade de nutricionistas atuando no PNAE; possibilite pagamentos justos aos agricultores e disponibilidade orçamentária municipal para execução do programa; e incentive o comprometimento coletivo de todos os atores de forma a garantir a adequada execução do PNAE nas distintas realidades brasileiras.

Ao destacar desafios e facilitadores de gestão desejáveis para a consolidação do PNAE, este estudo demonstra sua interface com as políticas públicas. Em geral, essas desempenham um papel de transformação (positiva e/ou negativa) na sociedade. Se o PNAE for operacionalizado seguindo a normativa vigente pode, de fato, resultar em transformações sociais importantes.

A trajetória do PNAE culminou em uma política pública que beneficia tanto os alunos, quanto os agricultores familiares que fornecem seus alimentos ao programa. Reflete a ação do Estado na promoção de um modelo de desenvolvimento mais inclusivo e sustentável. No entanto, a efetividade desta política pública dependerá de sua operacionalização pelas distintas gestões municipais.

De modo a garantir a efetividade de seus objetivos, reafirma-se aqui a necessidade da conexão dos atores envolvidos na política pública e o comprometimento dos gestores com a operacionalização do programa. Cabe a todos os brasileiros o papel de acompanhar e cobrar a sua adequada execução em prol da promoção da SSAN e da garantia de uma alimentação escolar saudável e adequada aos educandos da rede pública de ensino.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, J.R. **As compras da agricultura familiar para alimentação escolar no Paraná sob as distintas modalidades de gestão: uma mirada de 2011 a 2016.** 2019. 82f. Dissertação (Mestrado em Alimentação e Nutrição), Universidade Federal do Paraná, Curitiba (PR), 2019.

ANJOS, I.A.D.; LOPES FILHO, J.D.; HORTA, P.M. Factors associated with the purchase of family farming products for national school feeding program in Minas Gerais in 2017, Brazil. **Ciência Rural**, v.52, n.4, 2022.

BARONE, Bruna; NOGUEIRA, Rosana Maria; BARROS, Thiara Teixeira de; RIBEIRO, Tatiane Godoy; QUEIROZ, Kátia Regina Leoni Silva Lima; BEHRENS, Jorge Herman; RODRIGUES, Nilo Sérgio Sabbião. Oferta de frutas e hortaliças da agricultura familiar na alimentação escolar. **Vigilância Sanitária em Debate**, v.4, n.3, 2016.

BELIK, W.; FORNAZIER, A. Chapter Three - Public Policy and the Construction of New Markets to Family Farms: Analyzing the Case of School Meals in São Paulo, Brazil. In: BARLING, D. (Ed.). **Advances in Food Security and Sustainability**. Elsevier, 2017. v.2. p.69-86.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2009a.

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, Brasília, DF, 2009b.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 64, de 04 de fevereiro de 2010**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2010.

BRASIL. **Guia Alimentar para a População Brasileira**: promovendo a alimentação saudável. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

BRASIL. **Resolução nº 2, de 09 de abril de 2020**. Dispõe sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE durante o período de estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus – Covid-19. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2020.

BREITENBACH, R.; PARIZOTTO, J.; TROIAN, A. O Programa Nacional de Alimentação Escolar na Microrregião de Passo Fundo/RS. **Estudios rurales**, v.10, n.20, 2020.

CASSOL, B. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e sua relação com a agricultura familiar no município de Guaraniaçu no período de 2003-2015: estudo de caso**. 2019. 154f. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel (PR), 2019.

CHAVES, Viviany Moura; ROCHA, Cecília; GOMES, Sávio Marcelino; JACOB, Michelle Cristine Medeiros; COSTA, João Bosco Araújo de. Integrating Family Farming into School Feeding: A Systematic Review of Challenges and Potential Solutions. **Sustentabilidade**. 2023; v.15, n.4, 2023.

COELHO, Taniellen Miranda; MOSCON, Julianna Zambon; JUNIOR, Irineu Brito; MENDES, Angélica Alebrant; YOSHIKAZI, Hugo Tsugunobu Yoshida. Public School Food Supply Chain during the COVID-19 Pandemic: A Case Study of the City of Vitória (Brazil). **Logistics**, v.6, n.1, 2022.

DIAS, Patrícia Camacho; BARBOSA, Isis Ribeiro de Oliveira; BARBOSA, Roseane Moreira Sampaio; FERREIRA, Daniele Mendonça; SOARES, Kamilla Carla Bertu; SOARES, Daniele da Silva Bastos; HENRIQUES, Patrícia; BURLANDY, Luciene. Purchases from family agriculture for school feeding in Brazilian capitals. **Revista de Saúde Pública**, v.54, 2020.

DIAS, T.F.; OLIVEIRA, E.F.D. Agricultura Familiar, Políticas Públicas e Mercados Institucionais: uma Análise Exploratória do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE no Rio Grande do Norte. **Holos** (Natal, RN), v.5, n.5, p.1-19, 2019.

ELIAS, Lilian de Pellegrini; BELIK, Walter; CUNHA, Marcelo Pereira; GUILHOTO, Joaquim Jose Martins. Socioeconomic impacts of the National School Feeding Program on family farming in Santa Catarina. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. v.57, n.2, p.215–233, 2019.

FERIGOLLO, Daniele; KIRSTEN, Vanessa Ramos; HECKLER, Dienifer; FIGUEIREDO, Oscar Agustín Torres; PEREZ-CASSARINO, Julian; TRICHES, Rozane Márcia. Products purchased from family farming for school meals in the cities of Rio Grande do Sul. **Revista de Saúde Pública**, v.51, 2017.

FERREIRA, Daniele Mendonça; BARBOSA, Roseane Moreira Sampaio; FINIZOLA, Nathália Corrêa; SOARES, Daniele Silva Bastos; HENRIQUES, Patrícia; PEREIRA, Sílvia; CARVALHOSA, Clarice Soares; SIQUEIRA, Ana Beatriz Franco Sena; DIAS, Patricia Camacho. Perception of the operating agents about the Brazilian National School Feeding Program. **Revista de Saúde Pública**, v.53, 2019.

FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Dados da agricultura familiar**. Brasília: FNDE, 2024.

KLEINE, D.; BRIGHTWELL, M.D.G. Repoliticising and scaling-up ethical consumption: Lessons from public procurement for school meals in Brazil. **Geoforum**, v.67, p.135-147, 2015.

KOPSCH, L.M.S. **Política de Alimentação Escolar: uma análise do financiamento e da gestão nos municípios de Araucária, Campina Grande do Sul e Curitiba**. 2021. 187f. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal do Paraná, Curitiba (PR), 2021.

LEITE, P.C.M.P. **O papel do PNAE para a agricultura familiar e alimentação saudável no município de Tupã/SP**. 2022. 111f. Dissertação (Mestrado em Agronegócio e Desenvolvimento), Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Tupã (SP), 2022.

LOPES, B.J.; DOULA, S.M. Public policy and governance: Analysis of the National School Feeding Program in southeastern Brazil. **Espacios**, v.37, n.20, 2016.

MACHADO, Patrícia Maria Oliveira; SCHMITZ, Bethsáida Abreu Soares; GONZÁLEZ-CHICA, David Alejandro; CORSO, Arlete Catarina Tittoni; VASCONCELOS, Francisco Assis Guedes; GABRIEL, Cristine Garcia. Purchase of products directly from family farms for the National School Feeding Program (PNAE): cross-sectional study with the universe of Brazilian municipalities. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.23, n.12, p.4153-4164, 2018.

MAIELLARO, João Roberto; REIS, João Gilberto Mendes; VENDRAMETTO, Oduvaldo; MUÇOUÇA, Fernando Juabre. School Feeding Programs in Brazil: A Case Study of Vegetables Distribution using Social Network Analysis in Mogi das Cruzes City. **Journal of International Food and Agribusiness Marketing**, v.34, n.1, p.96-120, 2022.

MARTINEZ, P.; GOMES, M.L.S.; MARINI, F.S. Public policies strengthen the relationship between family farming and food security in Brazilian schools – A case study of Paraíba state. **Heliyon**, v.9, n.10, 2023.

MARTINS, Geany Cleide Carvalho; SANTOS, Marcos Antônio Souza; LOPES, Maria Lúcia Bahia; COSTA, Nilson Luiz; MELLO, Andréa Hentz; FILGUEIRAS, Gisalda Carvalho; SANTOS, Wânia Mendonça. Analysis of the national school feeding program in the state of Paraíba based on management and control instruments of government public policies. **Revista de Gestão e Secretariado-GESEC**, v.14, n.4, p.4591-4614, 2023.

MATOS, M.M.S. **Os Desafios e as contribuições do Programa Nacional De Alimentação Escolar (PNAE) Para O Fortalecimento Da Agricultura Familiar Camponesa Em Itapicuru/Ba**. 2020. 138f. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade Federal De Sergipe, São Cristóvão (SE): 2020.

MOREIRA, Isabela Renó Jorge; FREITAS, Alair Ferreira; JUNIOR, Almiro Alves; FREITAS, Alan Ferreira; BERNARDO, Joyce Santana; SILVA, Suany Machado. Family Farming Cooperatives and Associations and the Institutional Market Created by the National School Feeding Program (PNAE) in Minas Gerais, Brazil. **Sustainability**, v.15, n.6, p.5202, 2023.

PORRUA, Priscila; KAZAMA, Daniele Cristina Silva; GABRIEL, Cristine Garcia; ROCKENBACH, Gabriele; CALVO, Maria Cristina Marino; MACHADO, Patrícia de Oliveira; NEVES, Janaína; WEISS, Ruan. Avaliação da Gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar sob a ótica do fomento da agricultura familiar. **Cadernos Saúde Coletiva**, v.28, n.3, p.426-437, 2020.

ROZADO, C.L. **Inserção da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Instituto Federal do Espírito Santo e no município de Santa Teresa**. 2020. 74f. Dissertação (Mestrado em Educação Agrícola), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica (RJ), 2020.

SCHABARUM, J.C.; PLEIN, C.; BASSO, D. O papel do cooperativismo no Programa Nacional De Alimentação Escolar no Município de Guarapuava-Pr. **Informe GEPEC**, v.26, n.1, p.313-329, 2022.

SIDANER, E.; BALABAN, D.; BURLANDY, L. The Brazilian school feeding programme: an example of an integrated programme in support of food and nutrition security. **Public Health Nutr**, v.16, n.6, p.989-994, 2013.

SILVA, D.B.P.; PASSADOR, J.L. Characterization and analysis of the supply network of the Brazilian national school feeding programme. **Public Money and Management**, v.44, n.3, p. 252-258, 2023.

SILVA, J.M.; DELGROSSI, M.E; PANTOJA, M.J. Food quality perceptions and agreements: Case of local purchases from family farmers for school feeding program in the federal district of Brazil. **Journal of Rural Studies**, v.101, 2023.

SILVA, L.G.S. **Compra De Alimentos Da Agricultura Familiar Para O Pnae Em Municípios Do Rio Grande Do Norte Acompanhados Pelo Cecane Nos Anos De 2017 E 2018**. 2020. 58f. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva), Universidade Federal Do Rio Grande Do Norte, Natal, 2020.

SILVA, Leticia Gabriella Souza; OLIVEIRA, Genykléa Silva; LYRA, Clélia Oliveira; PINHEIRO, Liana Galvão Bacurau; NEVES, Renata Alexandra Moreira; FERREIRA, Maria Angela Fernandes. Compra de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar: a situação do Rio Grande do Norte. **Saúde em debate**, v.46, n.spe2, p.163-174, 2022.

SOARES, Panmela; MARTINELLI, Suellen Secchi; FABRI, Rafaela Karen; VEIROS, Marcela Boro; DAVÓ-BLANES, Mari Carmen; CAVALLI, Suzi Barletto. Brazilian national school food program as a promoter of local, healthy and sustainable food systems: Evaluating the financial implementation. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.23, n.12, p.4189-4197, 2018.

SOARES, Panmela; MARTINELLI, Suellen Secchi; DAVÓ-BLANES, Mari Carmen; FABRI, Rafaela Karen; CLEMENTE-GÓMEZ, Vicente; CAVALLI, Suzi Barletto. Government Policy for the Procurement of Food from Local Family Farming in Brazilian Public Institutions. **Foods**, v.10, n.7, 2021.

SONNINO, R.; TORRES, C.L.; SCHNEIDER, S. Reflexive governance for food security: The example of school feeding in Brazil. **Journal of Rural Studies**, v.36, p.1-12, 2014.

SOUZA, V.M.G.D. **Gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar e a implementação da compra da agricultura familiar em municípios de São Paulo**. 2017. 102f. Dissertação (Mestrado em Nutrição em Saúde Pública), Universidade De São Paulo, São Paulo (SP), 2017.

SOUZA, V.M.G.D.; VILLAR, B.S. Acquisition of family farm foods in municipalities of Sao Paulo state: The influence of the management of the School Feeding Program and municipal characteristics. **Revista de nutrição**, v.32, p.1, 2019.

TROIAN, Alexandre; TROIAN, Alessandra; OLIVEIRA, Sibebe Vasconcelos; PEREIRA, Josiane Castro. The performance of municipalities of Rio Grande do Sul in the implementation of the resources of the PNAE with family agriculture. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v.58, n.3, 2020.

TSCHIEDEL, M. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o desenvolvimento local: estudo de dois modelos de implantação no município de Cerro Largo–RS**. 2020. 130f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas), Universidade Federal da Fronteira Sul, Cerro Largo (RS), 2020.

VIEIRA, E.L. **Análise da aquisição dos alimentos adquiridos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar em municípios da Região Intermediária Ijuí-RS**. 2021. 121f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional), Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí (RS), 2021.

VIEIRA, H.A. **A inserção da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Colatina-ES**. 2020. 70f. Dissertação (Mestrado em Educação Agrícola), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica (RJ), 2020.