



Programa Nacional de Alimentação Escolar: limites e possibilidades no município de Alfenas – MG

National School Feeding Program: limits and possibilities in the Municipality of Alfenas – MG

MARTINS, Maria Luísa Monteiro¹; SILVA, Everton Rodrigues da²; PEREIRA, Fernando Batista³

¹ Universidade Federal de Alfenas, ma.luisamonteiro@gmail.com; ² Universidade Federal de Alfenas, everton.silva@unifal-mg.edu.br; ³ Universidade Federal de Alfenas, fernando.pereira@unifal-mg.edu.br

RESUMO EXPANDIDO

Eixo Temático: Campesinato e Soberania Alimentar

Resumo: Esta pesquisa explora a categoria social “agricultura familiar” na cidade de Alfenas-MG. O objetivo foi discutir os limites e possibilidades do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e sua contribuição para a soberania alimentar no município. Esse propósito foi alcançado através de pesquisa documental que analisou descritivamente a Chamada Pública 001/2022 da Prefeitura de Alfenas-MG. O estudo confirmou a hipótese de que a agricultura familiar contribui para a soberania alimentar em Alfenas-MG.

Palavras-chave: sistemas agroalimentares; sistemas curtos de alimentação; PNAE; soberania alimentar; políticas públicas.

Introdução

Medidas tomadas pelo Estado são determinantes para a agricultura familiar e para a soberania alimentar do país. Portanto, as políticas públicas são imprescindíveis, como é o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O primeiro exerce função estratégica para permitir ao produtor a realização de investimentos no estabelecimento rural (AQUINO; SCHNEIDER, 2015). O segundo foi criado pela Lei 11.947/2009 para atender à determinação da Constituição Federal, que impõe como dever do Estado para com a educação, dentre outros, o atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. Diante desse fato, este estudo busca responder a seguinte indagação: quais os limites e possibilidades do PNAE e qual a sua contribuição para a soberania alimentar no município de Alfenas-MG, vez que tal política estimula a consolidação de circuitos curtos de comercialização, conectando a produção e o consumo de alimentos localmente, e como importante fonte de renda para o agricultor familiar. (FNDE, 2022; FAO, 2021; TRICHES; SCHNEIDER, 2015; VAN DER PLOEG, 2008; DECLARAÇÃO DE NYÉLÉNI, 2007).



Metodologia

A fim de alcançar o objetivo proposto foi realizada pesquisa documental dividida em duas etapas. Na primeira, foram buscados dados secundários disponíveis no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e no Relatório Anual de Atividades (RAA) da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER-MG). A finalidade foi caracterizar a agricultura no município de Alfenas - MG, especialmente a familiar. Os dados do IBGE referem-se ao censo agropecuário de 2017, último realizado no Brasil, e permitiu a identificação, em números, da agricultura de Alfenas como um todo – familiar e não familiar. Os dados da EMATER-MG permitiram uma análise numérica individualizada da agricultura familiar. Na segunda etapa, buscou-se por informações a respeito do PNAE em Alfenas. Para tanto, foi requisitado ao departamento de Compras e Licitações da Prefeitura de Alfenas os documentos que compunham o procedimento licitatório do PNAE, a Chamada Pública 001/2022 e a dispensa de licitação de nº 054/2022. Já para se conhecer o valor efetivamente transferido pelo FNDE e recebido pelo município, além do percentual efetivamente adquirido de produtos da agricultura familiar, foi utilizado o Sistema de Liberações do FNDE e o Sistema de Gestão de Prestação de Contas (ambos com acesso público), também do FNDE. Nas duas etapas, tanto na caracterização da agricultura familiar alfenense quanto na análise do PNAE, foi realizada análise descritiva dos dados compilados. A intenção foi identificar a categoria social agricultura familiar alfenense e verificar se o município, de fato, atende aos requisitos estabelecidos na Lei 11.947/2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica brasileira e, posteriormente, realizar a discussão dos limites e possibilidades da política pública e a sua contribuição para a soberania alimentar em Alfenas-MG.

Resultados e Discussão

A pesquisa documental realizada a partir de dados do Censo Agropecuário 2017 (IBGE, 2017) serviu para caracterizar a agricultura alfenense, familiar e não familiar. Dessa análise é possível concluir que a quantidade de estabelecimentos rurais em Alfenas é de 972; que a distribuição dos responsáveis ou chefes dos estabelecimentos por sexo representa um universo de 90,6% homens e 7,9% mulheres (1,5% não se aplica); e que a distribuição dos chefes de estabelecimentos por faixa etária está concentrada nas faixas de “55 a menos de 65 anos” (28,19%) e de “45 a menos de 55 anos” (21,1%). Os dados obtidos nos relatórios da EMATER-MG (2016-2021) permitiram voltar o olhar para a agricultura familiar do município. Pode-se observar que de 2016 a 2021 o quantitativo de agricultores esteve em torno de 960 estabelecimentos. Já a quantidade de agricultores familiares que recebem auxílio da EMATER-MG – o órgão possui convênio com o município para a prestação gratuita de serviços de consultoria aos agricultores familiares – de 2016 a 2021 sofreu queda de mais de 50% nos atendimentos.



Nesta seara, a análise do PNAE no município de Alfenas permitiu concluir que as aquisições para a merenda escolar ocorrem através de processos intitulados como

de alimentos secos, carnes e de hortifruti - o processo de secos compreende a aquisição de arroz, farinha, açúcar, massa de tomate etc. Os dois primeiros são contratados através de licitações, na modalidade pregão. Assim, a agricultura familiar não é privilegiada na venda de produtos como arroz, feijão e carne, que são adquiridos levando-se em consideração apenas um critério: o menor preço. Já o último, o hortifruti, que compreende folhas, frutos e legumes, é abastecido pela agricultura familiar do município, que através de chamadas públicas realizadas em razão de dispensa do procedimento licitatório – conforme permitido pela Lei do PNAE (BRASIL, 2009) – conseguem vender seus produtos a preços justos. Essa dispensa ocorre para privilegiar a agricultura familiar e para que isso ocorra deve ser observado o requisito de que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local (BRASIL, 2009), por isso a Prefeitura de Alfenas opta por chamadas públicas com prazo de duração igual a seis meses (podendo ser prorrogadas) e elabora as chamadas com base em cotações de preços prévias.

A chamada/edital realizada no município e analisada por esta pesquisa foi a de nº 001 de 2022, que previa prazo de seis meses e pagamento da importância de R\$ 265.039,50 a seus fornecedores. Essa chamada foi prorrogada por um ano. O valor total de recursos disponibilizados pelo FNDE ao município, em 2022, foi de R\$ 694.650,00 (BRASIL, 2022). A lei 11.947/2009 estabelece que do total de recursos federais recebidos pelos municípios ao menos 30% deverão ser utilizados para a aquisição de produtos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural (BRASIL, 2009). Em 2022, Alfenas utilizou 79% desse recurso para a aquisição de gêneros alimentícios produzidos pela agricultura familiar, especificamente daqueles agricultores que se organizaram nas associações: Associação de Agricultores Familiares de Alfenas e Região (AAFAR), Associação dos Feirantes das Feiras Livres de Alfenas (AFFLA) e Associação de Mulheres Agricultoras Artesãs da Comunidade Rural dos Bárbaras (AMAACORB) e se habilitaram ao fornecimento através da Chamada Pública 001/2022. Dessa maneira, é possível apontar que a prefeitura local emprega corretamente os recursos suplementares enviados pelo governo federal, através do FNDE.

Em contato com os responsáveis pelo PNAE, no órgão público, ficou registrado que o município tem intenção de que as próximas chamadas privilegiem integralmente a agricultura familiar, o que se espera que, de fato, ocorra. Quanto aos produtos já adquiridos, vale destacar que a Chamada elenca 31 tipos de gêneros alimentícios de hortifruti e que isso implica na alimentação de alunos de escolas municipais e dos centros municipais de educação infantil (CEMEIs) do município, que têm em sua dieta alimentos diversos e frescos, porque são fornecidos semanalmente. Esse cenário corrobora com várias teses: (I) de que a agricultura familiar é indicada como sinônimo de segurança alimentar e nutricional (FAO, 2021); (II) de que essa categoria estabelece relações sociais, interações que ocorrem através da produção e do consumo de alimentos, realizando-se a partir de circuitos curtos e



descentralizados voltados ao atendimento das demandas de uma sociedade regional, trazendo proximidade entre a produção e consumo (VAN DER PLOEG, 2008) e, ainda, (III) de que o PNAE contribui para a valorização da produção local, ressignificando os

produtos da agricultura familiar, promovendo justiça social, equidade, artesanidade, cultura, tradição etc. (GRISA E SCHNEIDER, 2014).

O caso analisado corrobora com os achados da literatura que afirmam que a exigência de percentual mínimo de contratação, contida na lei 11.947/2009, se transforma em mercado para a agricultura familiar, gerando emprego e renda, favorecendo a dieta dos alunos das escolas públicas e estimulando o desenvolvimento da agricultura e a conexão da produção e do consumo, através de sistemas curtos de alimentação (GRISA, SCHNEIDER, 2014; TRICHES; SCHNEIDER, 2015). Segundo o FNDE (2022), o encontro da alimentação escolar com a agricultura familiar tem viabilizado “uma importante transformação na alimentação escolar, ao permitir que alimentos saudáveis e com vínculo regional, produzidos diretamente pela agricultura familiar, possam ser consumidos diariamente pelos alunos da rede pública de todo o Brasil”. Nesse cenário, é possível afirmar que os agricultores familiares e o PNAE são instrumentos para a construção da soberania alimentar, visto que além de garantir a segurança alimentar e nutricional dos alunos das escolas municipais e CEMTEIs do município de Alfenas, há o efetivo exercício do direito à definição das políticas e estratégias de produção, distribuição e consumo de alimentos, exercidas através do portfólio de produtos adquiridos pelo PNAE, pelas características de qualidade dos alimentos, também estabelecidas por ele, e pela sua exigência de contratação de produtos da agricultura familiar – nesse caso especificamente ao público destinatário do programa, limitação de análise proposta pela pesquisa.

Ademais, a concretização da soberania alimentar ocorre também para aquele que produz e distribui os alimentos (DECLARAÇÃO DE NYÉLÉNI, 2007), vez que a “[...] autonomia e as condições de vida e de trabalho dos agricultores familiares e camponeses, se reflete na produção de alimentos de qualidade, seguros, diversos, ambientalmente sustentáveis e adequados à cultura local” (ABRANDH, 2013, p. 17). Assim, o PNAE abre mercado para agricultura familiar no município de Alfenas–MG e constitui uma forma de circuito curto que conjuntamente ao trabalho do agricultor familiar se transforma em meio hábil para a concretização da soberania alimentar. O total estimado de gastos do PNAE pelo período de 6 meses era de R\$ 265.039,50, com a prorrogação de mais 6 meses de abastecimento, através da mesma chamada pública, o valor efetivamente gasto foi de R\$ 548.801,62, sendo R\$ 176.937,50 pago a AMAACORB, R\$ 119.048,05 pago a AAFAR e R\$ 252.816,07 pago a AFFLA (ALFENAS, 2022).

Dal Soglio e Kubo (2017) definem como marco analítico da soberania alimentar a luta dos movimentos sociais. Isso em razão da busca por mercados alternativos, cadeias curtas que tem desafiado, ainda que apenas local e regionalmente, a lógica



da hegemonia dos mercados e da globalização capitalista. Estabelece-se, assim, uma resistência às cadeias agroalimentares convencionais, na busca de novas lógicas de organização da produção, do processamento e da distribuição de alimentos, a exemplo do que ocorre nas cadeias agroalimentares agroecológicas. Essas experiências promovem, assim, alternativas de circulação de mercadorias na perspectiva da soberania alimentar, contrapondo-se à lógica de um modelo agrícola que privilegia a produção voltada para o mercado de *commodities*.

Conclusões

Este estudo analisou o PNAE no município de Alfenas-MG e o caracterizou como uma espécie do gênero “cadeias curtas”. Através de um recorte local demonstrou a importância da agricultura familiar, enquanto categoria social, para a realização da soberania alimentar. Essa representatividade se reproduz em vários municípios não só do Brasil, mas do mundo, como reconhecido pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). Dessa forma, analisar, cuidar e propor medidas que fomentem o desenvolvimento da agricultura familiar são imprescindíveis na contemporaneidade. O primeiro passo é a utilização, pelas prefeituras, de todo o recurso disponibilizado pelo governo federal para alimentação escolar, evitando a sua devolução. Em seguida, também devem obedecer às exigências da Lei do PNAE (11.947/2009) que estabelece percentual mínimo de aquisição de produtos da agricultura familiar. A fiscalização da gestão desses recursos é estabelecida em lei e passa pelos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) até o Ministério Público (BRASIL, 2009), mas pesquisas científicas também devem se ocupar dessa investigação, pois a lei estipula percentual mínimo e não máximo de aquisição de alimentos da agricultura familiar. Considerando a importância dessa política pública, recomenda-se que nossas administrações municipais empreguem percentual superior, chegando até a totalidade do recurso federal, na compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar. Estudos científicos, como este, ajudam a chamar a atenção dos governos subnacionais para contratações mais expressivas e contribuem para divulgar para a sociedade o papel relevante que a agricultura familiar desempenha, dando legitimidade às políticas públicas ligadas ao setor, pressionando os governos locais a aumentarem seu alcance. Vale lembrar que o recurso federal é meramente suplementar, que os municípios também realizam contratações com recursos orçamentários próprios. O exemplo de Alfenas demonstra uma gestão que contrata percentual bastante superior ao exigido em lei, o que poderia ser um retrato de todas as municipalidades do Brasil. Mas, o próprio município poderia, como já informaram interesse, realizar maiores contratações, aumentando o percentual de 79% apresentado em 2022. Esse percentual apenas reflete o gasto com recursos federais, que, por sua vez, são empregados apenas em produtos de hortifrutí, o que contempla frutos, folhas e legumes, mas não abrange produtos básicos da culinária brasileira, como o arroz e o feijão. Esses alimentos também são produzidos pela agricultura familiar e, caso não sejam encontrados na região de Alfenas, sua produção poderia ser estimulada. Esse cenário de expansão da demanda alimentícia atendida pela agricultura familiar, fomentaria a economia local, valorizaria a agricultura familiar – auxiliando



na fixação dos(as) jovens trabalhadores(as) no campo – e mitigaria os graves problemas gerados pela “comoditização” dos territórios, um processo em que produtos básicos de nossa dieta alimentar tem perdido extensões de área plantada para a expansão das *commodities* agrícolas. Por fim, diante do impacto positivo da Lei do PNAE (11.947/2009), propõe-se que esse dispositivo legal seja alterado, para elevar o percentual mínimo de aquisição de produtos da agricultura familiar ou, quem sabe, exigir a sua totalidade, já que o texto legal diz respeito a recursos que são apenas suplementares.

Referências bibliográficas

ALFENAS (MG). Chamamento público. Edital 001/2022. Processo nº 229/2022 Aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor rural familiar. **Alfenas**: órgão oficial do município, Alfenas 2022.

AQUINO, Joacir Rufino de; GAZOLLA, Marcio; SCHNEIDER, Sergio. Dualismo no campo e desigualdades internas na agricultura familiar brasileira. **Revista de economia e sociologia rural**, v. 56, p. 123-142, 2018.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm. Acesso em: 10.jan. 2023.

DAL SOGLIO, Fábio; KUBO, Rumi Regina. **Desenvolvimento, agricultura e sustentabilidade**. Porto Alegre: UFRGS, 2017.

FAO. United Nations Decade of Family Farming 2019-2028. 2021. Disponível em: <https://www.fao.org/family-farming-decade/en/>. Acesso em: 13.out.2022.

FNDE. **Agricultura Familiar**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-eixos-de-atuacao/pnae-agriculturafamiliar>. 2022. Acesso em: 20.jan.2023.

DECLARAÇÃO de Nyéléni. In: FÓRUM MUNDIAL PELA SOBERANIA ALIMENTAR, 2007, Selingue, Mali, África. 2007. Disponível em: http://www.cidac.pt/files/5514/2539/9126/Declarao_de_Nylny.pdf. Acesso em: 23.fev.2023.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de economia e sociologia rural**, [s.l.] v. 52, p. 125-146, 2014.

IBGE. **Censo Agropecuário**: resultados definitivos 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=73096>. Acesso em: 11.out.2022.



TRICHES, Rozane Marcia; SCHNEIDER, Sergio. Alimentação, sistema agroalimentar e os consumidores: novas conexões para o desenvolvimento rural. **Cuadernos de desarrollo rural**, v. 12, n. 75, p. 55-75, 2015.

VAN DER PLOEG, Jan Douwe. **Camponeses e Impérios Alimentares**: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização. RS: UFRGS Editora, 2008.