



Balanco da aquisição de alimentos da agricultura familiar para o PNAE no estado do Rio de Janeiro: oportunidades desperdiçadas!
Balance of the acquisition of food from family agriculture for the PNAE in the state of Rio de Janeiro: wasted opportunities!

ALEIXO, Duvanil Ney Santana¹; FONSECA, Maria Fernanda de Albuquerque Costa²
VALERIO, Raphaella Santos de Souza Marques³

¹ UFRRJ (Programa de Pós-Graduação em Agricultura Orgânica), neyaleixo@gmail.com

² PESAGRO RIO, UFRRJ (Programa de Pós-Graduação em Agricultura Orgânica),
mfacfonseca.pesagro@gmail.com

³ UFRRJ (Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade), santos.raphaella17@gmail.com

RESUMO EXPANDIDO

Eixo Temático: Políticas Públicas e Agroecologia

Resumo: O documento faz um balanço da aquisição de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar no estado do Rio de Janeiro. Em função de sua importância para o desenvolvimento local, bem como para a oferta de alimentação saudável e adequada aos alunos da rede pública são apresentadas informações quanto ao desempenho dos Municípios e da Secretaria Estadual de Educação na execução financeira do programa. O texto se baseia em dados oficiais disponibilizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, referentes às respectivas prestações de contas, durante o período de 2011 a 2021. O valor financeiro total repassado para o PNAE para as escolas municipais e estaduais no período estudado foi de R\$ 2,6 bilhões, sendo adquirido o valor de R\$ 248 milhões (9%). Conclui-se que a execução do PNAE está abaixo do seu potencial, que há necessidade de se entender as razões desse baixo desempenho e tomar atitudes para que essa oportunidade não seja desperdiçada.

Palavras-chave: agricultura familiar; mercado institucional; políticas públicas; agroecologia

Introdução

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) consiste no repasse suplementar de recursos federais, através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o atendimento a estudantes matriculados em todas as etapas e modalidades da educação básica. É considerado o mais longo programa de alimentação escolar do país e tem contribuído para a oferta de alimentação saudável, sobretudo a partir da Lei 11.947 de 16 de junho de 2009 (BRASIL, 2009) quando algumas diretrizes foram alteradas, como a obrigatoriedade na aquisição de percentual mínimo de gêneros alimentícios dos agricultores familiares (AFs), via chamada pública; a montagem do cardápio priorizando a produção local, entre outros.



É considerado um dos programas estruturantes do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), desempenhando papel central na garantia do Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA). Nesse sentido, a alimentação escolar brasileira cumpre um papel de proteção social, proporcionando redução da fome e contribuindo para o crescimento e desenvolvimento biopsicossocial, aprendizado, desempenho escolar, além de colaborar na formação de práticas alimentares saudáveis por meio de ações de educação alimentar e nutricional, e, o fornecimento de refeições que satisfaçam as necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência na escola (BICALHO; LIMA, 2020; SCHOTTZ, 2019). Em resumo, é um programa que faz convergir duas importantes agendas da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN): o acesso à alimentação adequada e saudável, e o estímulo à produção local de alimentos pelos AFs (PEREIRA *et al.*, 2020).

O PNAE é um programa estruturante, complexo, complementar, intersetorial e interinstitucional que, para obter sucesso, precisa de governança comprometida e conhecedora de suas diferentes facetas. A conexão entre a agricultura familiar e a alimentação escolar fundamenta-se nos pilares estabelecidos pelo PNAE, em especial no que tange: ao emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis e; ao apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, sazonais, produzidos em âmbito local e pela agricultura familiar. Além disso, dialoga intimamente com a agroecologia na medida em que pode nortear esforços e recursos para influenciar mudanças para modelos de agricultura mais sustentáveis. Passados 14 anos do início da implementação da Lei e diante do exíguo conjunto de informação, esse artigo busca fazer um balanço da aquisição de alimentos da AF para o PNAE no estado do Rio de Janeiro (ERJ), apresentando informações quanto ao desempenho das Prefeituras Municipais e da Secretaria Estadual de Educação (SEEDUC) na execução financeira do programa. Além disso, busca dialogar com a literatura para compreensão do atual estágio que o PNAE se encontra no estado.

Metodologia

Esse artigo baseia-se em dois conjuntos de informações secundárias, oficiais e públicas, obtidos junto ao portal do FNDE, tratados numa abordagem analítica.

O primeiro conjunto de informações refere-se aos recursos econômicos repassados às Entidades Executoras - EExs (Prefeituras e SEEDUC) pelo FNDE, calculados a partir do número de alunos regularmente matriculados no ano anterior que constavam no Censo Escolar, realizado anualmente (FNDE (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO), 2023).

O segundo conjunto de dados refere-se aos recursos financeiros efetivamente investidos pelas EExs na aquisição de produtos da AF, obtidos junto do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC), Acesso Público. Ressalta-se que este é um demonstrativo introduzido no sistema por cada EEx e, portanto, de sua responsabilidade, podendo sofrer alterações à medida que for analisado pelo órgão federal (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2023). Foi realizado um levantamento de informações secundárias entre maio a setembro de 2022, visando o período a ser



analisado (2011 a 2021) e, organizado um banco de dados com a finalidade de sistematizar e analisar as informações.

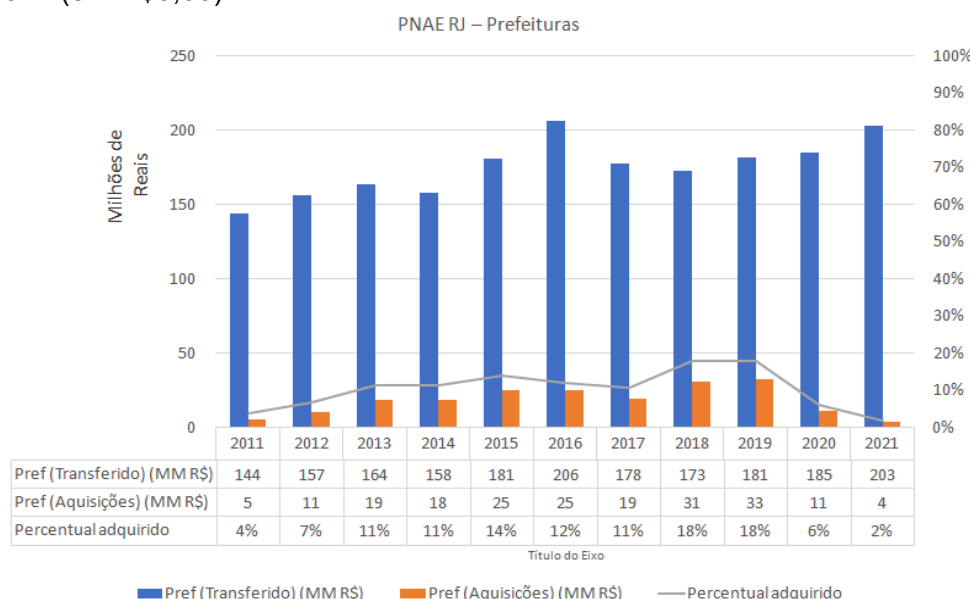
Resultados e Discussão

Existem poucos estudos que avaliam a execução financeira do PNAE, sobretudo nos estados, entre outros fatores, pela demora na divulgação dos resultados anuais desempenho, além do caráter provisório dos dados, uma vez que podem ser alterados após avaliação mais acurada das informações, pelo FNDE. Uma análise do desempenho das aquisições dos municípios do estado do Rio de Janeiro entre 2011 e 2016 foi apresentada recentemente (ALEIXO, 2018).

A análise da execução financeira do PNAE mostra que o valor financeiro total repassado pelo FNDE para o PNAE, através das EExs (Municípios e SEEDUC), no período estudado, foi de R\$ 2,6 bilhões, sendo adquirido da AF o valor total de R\$ 248 milhões (9%).

O conjunto das 92 Prefeituras do ERJ apresentou um crescente percentual médio de aquisições da AF até 2019, quando foram adquiridos 18% do volume de recursos financeiros repassados anualmente pelo FNDE, havendo forte queda em 2020 (6%), e em 2021 (2%) conforme pode ser observado no gráfico 1.

Gráfico 1. Evolução do volume de recursos repassados, das aquisições de produtos da Agricultura Familiar e o percentual obtido pelos municípios do Estado do Rio de Janeiro, de 2011 a 2021 (em R\$0,00).



Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) (2023) e Ministério da Educação (2023)

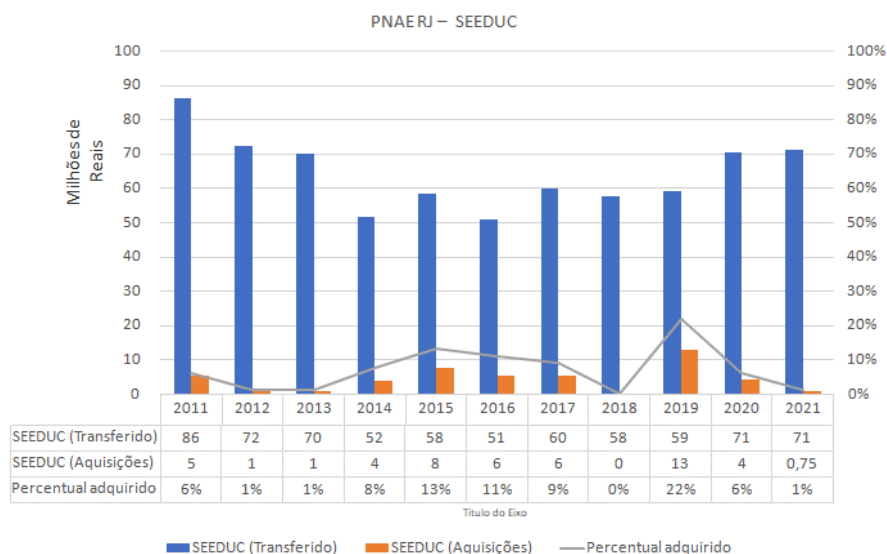
Desafios relacionados à implantação do PNAE a partir da descentralização estão disponíveis na literatura especializada. Os referentes à demanda e à oferta de produtos da AF para a alimentação escolar são abrangentes, refletem a diversidade da experiência em curso no país e passam pela burocracia; pela legislação sanitária; pelo planejamento, processamento e distribuição da produção; pela organização dos produtores; pela existência e qualificação dos técnicos envolvidos,



pela articulação e diálogo dos gestores públicos com os AF, entre outros (TRICHES; BACCARIN, 2016).

Já as aquisições da SEEDUC tiveram um comportamento mais inconstante ao longo do período, chegando a adquirir 22% em 2019, sofrendo também forte queda em 2020 (6%) e caindo para apenas 1% em 2021, como pode ser visto no gráfico 2. Ressalta-se que as informações referentes às aquisições do ano de 2018 pela SEEDUC, ainda não estavam divulgadas até o momento da realização da pesquisa (maio a setembro de 2022).

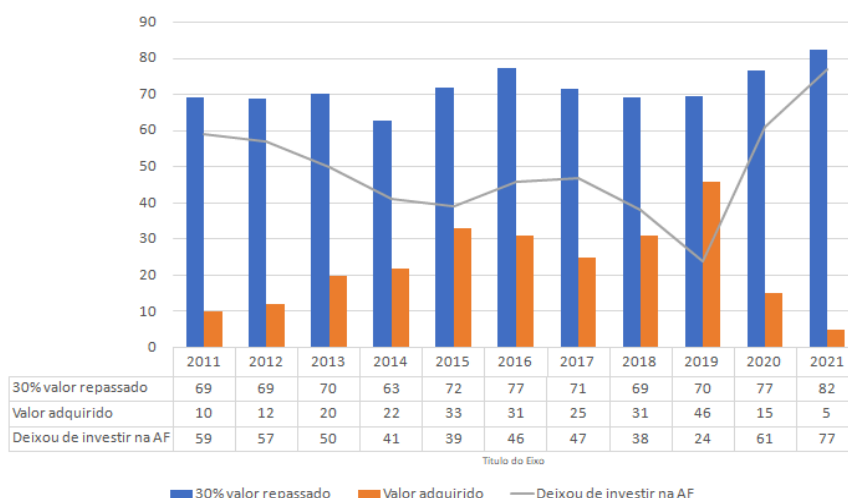
Gráfico 2. Evolução do volume de recursos repassados, das aquisições de produtos da Agricultura Familiar e o percentual obtido pela SEEDUC, de 2011 a 2021 (em R\$0,00).



Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) (2023) e Ministério da Educação (2023)

Se analisarmos os dados sob a vertente do valor não utilizado na aquisição de alimentos da AF, considerando apenas os 30% obrigatórios, definidos na Lei 11.947/2009, conforme seu artigo nº 14, observamos que as EExs deixaram de utilizar R\$ 539 milhões durante o período de 2011 a 2021. Nessa ótica, em 2019 deixaram de ser investidos R\$ 24 milhões; em 2020 a quantia de R\$ 61 milhões e em 2021 a soma de R\$ 77 milhões.

Gráfico 3. Evolução do volume de recursos aos Municípios e SEEDUC com base nos 30% repassados, valor adquirido e valor que deixou de ser investido nas aquisições de produtos da Agricultura Familiar, de 2011 a 2021 (em R\$0,00).



Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) (2023) e Ministério da Educação (2023).

Alguns efeitos da pandemia do Covid-19 na execução do PNAE foram percebidos a nível nacional. O fechamento das escolas como medida de prevenção à contaminação do vírus, em março de 2020, ajuda a explicar a abrupta queda na execução financeira do PNAE dos anos 2020 e 2021, mas não explica tudo. Aleixo, Fonseca e Scholtz (2020), analisaram os efeitos da pandemia na execução do PNAE pelos municípios do ERJ no ano de 2020 comparando com o ano de 2019, e, encontraram alguns municípios que conseguiram acionar mecanismos institucionais que viabilizaram a aquisição e a oferta de alimentos da AF para os estudantes da rede pública de ensino mesmo diante dessa situação emergencial.

Questiona-se por que um programa bem avaliado, potencialmente indutor de boas práticas agropecuárias e organizativas, estímulo à produção local, não consegue atingir as metas previstas em lei. Em outras palavras, por que desperdiçamos oportunidades tão especiais para a promoção do desenvolvimento territorial, da SAN, do combate à fome e a promoção da agroecologia?

Conclusões

Desde a promulgação da Lei 11.947/2009, as prefeituras e a SEEDUC no ERJ, vinham aumentando gradativamente o volume de recursos investidos na aquisição de alimentos da AF para alimentação escolar. Com o advento da COVID-19, algumas EExs preferiram optar por outra forme de apoio, como a oferta de cartão alimentação, onde as famílias de alunos podiam comprar no mercado varejista. Entretanto, os esforços de determinadas prefeituras em continuar estimulando a compra dos AF e oferecê-las em kits às famílias dos alunos, fez a diferença para o setor da produção de alimentos pelos AF e para a SAN das famílias dos alunos no ERJ.

O desempenho geral do PNAE durante o período de 2011 a 2021, apresentado nesse artigo, evidencia a existência de sérios problemas na sua execução e levanta



a necessidade premente de uma postura pró ativa para os atores sociais e políticos que acreditam em suas virtudes. Reforça-se a percepção do Estado como um poderoso ator na revisão dos problemas tanto do consumo quanto da produção de alimentos e suas interações. Como pista a ser seguida, sugere-se a implementação conjunta de um processo de diagnóstico da atual situação de entraves e desafios em sua execução com posteriores sugestões de mudanças para o fundamental fortalecimento do PNAE no ERJ.

Referências bibliográficas

ALEIXO, D. N. S. Aquisição de alimentos da agricultura familiar, incluindo produtos orgânicos, pelas prefeituras municipais do estado do Rio de Janeiro, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar, no período de 2011 à 2016. 2018. Dissertação (Mestrado em Agricultura Orgânica) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica-RJ, 2018. Disponível em: <https://tede.ufrj.br/jspui/handle/jspui/4686>. Acesso em: 30 ago. 2023.

ALEIXO, D. N. S.; FONSECA, M. F. A. C.; SCHOLTZ, V. Impacto da pandemia na execução do PNAE em municípios do estado do Rio de Janeiro no ano de 2020. Revista Segurança Alimentar, 2020.

BICALHO, D.; LIMA, T. M. O Programa Nacional de Alimentação Escolar como garantia do direito à alimentação no período da pandemia da COVID-19. DEMETRA: Alimentação, Nutrição & Saúde, v. 15, p. e52076, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/demetra.2020.52076>

BRASIL. Lei n.º 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; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm. Acesso em: 30 ago. 2023.

FNDE (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO). Liberações - Consultas Gerais. [s. l.], 2023. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet_fnde.liberacoes_01_pc. Acesso em: 30 ago. 2023.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. SIGPC - Acesso Público — Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. [s. l.], 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/sistemas/sigpc-acesso-publico>. Acesso em: 30 ago. 2023.

PEREIRA, A. S.; CAMPOS, F. M.; SANTOS, C. R. B.; SOUZA LIMA, E. C.; MOCELLIN, M. C.; SERRA, G. M. A.; FERREIRINHA, M. L. C.; AZEVEDO, A. B. C. Desafios na execução do programa nacional de alimentação escolar durante a pandemia pela COVID-19. Brazilian



Journal of Development, v. 6, n. 8, p. 63268–63282, 2020. Disponível em:
<https://doi.org/10.34117/bjdv6n8-674>

SCHOTTZ, V. A incorporação de princípios de segurança alimentar e nutricional ao programa nacional de alimentação escolar: trajetórias e perspectivas. *Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, v. 39, n. 1, p. 80–98, 2019. Disponível em:
<https://doi.org/10.37370/raizes.2019.v39.89>

TRICHES, R. M.; BACCARIN, J. G. Interações entre alimentação escolar e agricultura familiar para o desenvolvimento local. *In*: TEO, C. R. P. A.; TRICHES, R. M. (ed.). *Alimentação Escolar: Construindo Interfaces Entre Saúde, Educação e Desenvolvimento*. Chapecó-RS: Argos Editora da Unochapecó, 2016. p. 89–109.