

## **Programa Nacional de Alimentação Escola no Município do Rio de Janeiro e a Participação da Agricultura Familiar**

Nathalia Mariano Gonçalves<sup>1</sup>

### **Resumo**

Times New Roman tamanho 10. Espaçamento entre linhas: 1.0. Mínimo 5 linhas e máximo 10 linhas. Justificado.

Este trabalho, teve como objeto de investigação as políticas públicas de estímulo à agricultura familiar e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Buscou-se compreender os aspectos políticos e pragmáticos do processo produtivo à comercialização para as escolas. Além disso, avaliou-se seus efeitos e contribuições na geração de emprego e renda para o agricultor familiar. A pesquisa se delimitou a analisar os impactos do programa no município do Rio de Janeiro durante período 2009-2017. A pesquisa conta com levantamento de bibliografia, sobre como funciona em outros lugares, sobre os problemas enfrentados pelos trabalhadores rurais no município do Rio de Janeiro, sobre agricultura familiar, sobre economia solidária, segurança alimentar.

**Palavras-chave:** Alimentação escolar, agricultura familiar, Programa Nacional de Alimentação Escolar.

### **Apresentação do tema e Justificativa**

A pesquisa é sobre políticas públicas de estímulo à agricultura familiar e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e seu impacto no município do Rio de Janeiro. Esse programa, reserva no mínimo 30% dos recursos do Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) para a aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar, produzidos por agricultores ou agroindústrias de base familiar, suas associações e cooperativas do município ou de municípios vizinhos.

A pesquisa sobre a merenda escolar nas escolas públicas do município do Rio de Janeiro procura entender como funciona o PNAE, quais são as dificuldades e barreiras enfrentadas, quais as formas encontradas para superação, os efeitos e contribuições efetivas e como esse projeto pode gerar renda para o agricultor familiar e complementar a alimentação familiar com alimentos nutritivos.

A alimentação escolar é direito dos alunos da educação básica pública e dever do Estado, que associa ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) o Programa

---

<sup>1</sup> Universidade Federal do Rio de Janeiro, e-mail: [nathy.mariano.geo@gmail.com](mailto:nathy.mariano.geo@gmail.com)

Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF) desde 2009. A pesquisa vem, assim, contribuir a ambos os programas, ao procurar saber quais são os benefícios e problemas encontrados na merenda escolar e os benefícios econômicos e sociais para o agricultor familiar.

A pesquisa se apresenta como de grande relevância pelos motivos que serão enumerados a seguir. Em primeiro lugar, pela falta de análises de cunho geográfico em torno dessa temática, sobretudo no município do Rio de Janeiro. Há uma grande produção de trabalhos em torno da temática relacionada à agricultura familiar, no entanto, não se conhece trabalhos que se propõe a estudar as relações da agricultura familiar ao Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE). Há assim uma enorme carência de pesquisas e dados sobre como este programa se insere ou transforma os espaços de agricultura familiar e qual tipo de rede geográfica tem sido construída nesse processo.

A merenda escolar é de grande importância para todos os alunos, muitas crianças tem problema de insegurança alimentar e não tem uma alimentação balanceada e de qualidade em casa e em alguns casos a única refeição de qualidade é realizada na escola. Por conta desses problemas o programa nacional de alimentação escolar tem o objetivo de garantir às crianças matriculadas nas unidades municipais o acesso a uma alimentação saudável e adequada, que compreende o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura e que promovam a formação de hábitos alimentares saudáveis e conta com uma equipe de nutricionistas do Instituto de Nutrição Annes Dias para orientar as unidades escolares da Rede Municipal de Ensino. As refeições levam em consideração o tempo de permanência do aluno e a faixa etária do aluno da unidade escolar.

De acordo com o programa, 30% da merenda escolar do município do Rio de Janeiro teria que vir do agricultor familiar do município ou de municípios vizinhos. Em uma entrevista na prefeitura, obteve-se a informação de que o município do Rio de Janeiro não articula a merenda escolar a produtores do município e nem do estado. Informação confirmada em reunião no Sindicato de Produtores Rurais do Município do Rio de Janeiro, na qual haviam vários produtores rurais de agricultura familiar, representantes do sindicato, da União das Associações e Cooperativas dos Pequenos Produtores Rurais (UNACOOOP), da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e de organizações não governamentais com atuação social no município. Foi possível constatar que os produtores familiares do município não participam do

programa PNAE por estarem inseridos em perímetro urbano, critério pelo qual não são reconhecidos com a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), exigência primordial para o PNAE.

A situação da cidade do Rio de Janeiro e discussões paralelas sobre a contribuição da agricultura urbana à segurança alimentar e nutricional de população pobre nas grandes cidades, com expressiva participação de ONGS, tem levado o debate para a esfera política do PRONAF. Pressiona-se por uma solução que se encaminha para a criação da DAP-urbana. Seria uma via para que agricultores da cidade do Rio de Janeiro participassem dos programas do PRONAF, rompendo com o obstáculo de concorrer ao PNAE.

Investigaremos o PNAE na cidade tendo em vista esse processo. Serão analisadas as regras inerentes ao PNAE avaliando a implementação do programa no município do Rio de Janeiro, a demanda da merenda escolar e a gestão de entes da estrutura da administração municipal. Procurar-se-á compreender como e porque a administração municipal adquire gêneros alimentícios para as escolas de outras regiões, não apenas fora município, mas inclusive de outros estados. Ao mesmo tempo, pretende-se tratar a receptividade e adequação da administração municipal ao movimento pró inclusão de agricultores urbanos no PNAE municipal.

Dentre os propósitos do PNAE, está implícita a promoção de comercialização direta dos agricultores com as prefeituras municipais. Assim, Será destacada na análise a estrutura de comercialização, distribuição, e o destino final (as escolas) para o qual os alimentos são enviados e consumidos na cidade do Rio de Janeiro. Pretende-se verificar se o PNAE realmente encurta os canais de comercialização como idealizado, beneficiando o produtor com uma comercialização garantida e direta. Os resultados da pesquisa poderão ser posteriormente utilizados na avaliação e melhorias no funcionamento do programa no município do Rio de Janeiro, mas também pelo próprio produtor e pelas escolas participantes do PNAE e instituições envolvidas.

Ainda no campo teórico a pesquisa trará contribuições sobre o papel da agricultura urbana às questões sociais da cidade, e como o Programa Nacional da Alimentação Escolar pode resultar em novas relações entre a produção agrícola (âmbito familiar) e as relações com o meio urbano. A espacialidade da pesquisa será no município do Rio de Janeiro,

relacionando os produtores rurais locais com as escolas municipais. Por recorte temporal, o período de análise é 2009-2017, desde a associação do PNAE ao PRONAF.

Objetivos da pesquisa

#### Objetivo geral

O objetivo da pesquisa é analisar como tem sido desenvolvido o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na cidade do Rio de Janeiro e sua articulação com a agricultura familiar. E compreender aspectos políticos e pragmáticos do processo produtivo à comercialização para as escolas, tendo em vista, avaliar os efeitos e contribuições efetivas desse programa para gerar trabalho e renda para o agricultor familiar.

Sabendo que o PNAE no Rio de Janeiro exclui o produtor local, a questão é compreender porque isso ocorre, quais os entraves e como a contradição PNAE/ agricultores municipais tem sido tratada pelos agentes públicos (prefeitura), privados (ONGs, CONSEA) e agricultores. O objetivo é investigar o conflito e contradição do programa e, ao mesmo tempo, a organização de um movimento social de reivindicação da inserção dos agricultores nas compras de alimentos pela prefeitura.

#### Objetivos específicos

- Entender a estrutura e a forma de aplicação das políticas sociais do PNAE/ PRONAF na cidade do Rio de Janeiro pelo órgão executor, a Secretaria de Educação através da Câmara de gêneros alimentícios da prefeitura municipal, e como ocorre a distribuição de alimentos para as escolas.
- Compreender os problemas encontrados pelos produtores rurais para sua participação no Programa Nacional de Alimentação Escolar, sendo que toda área do município é considerada perímetro urbano e não se reconhece áreas rurais.
- Analisar como ocorre a comunicação entre órgãos públicos envolvidos com o PNAE, os produtores e o setor privado, como organizações não governamentais e cooperativas preocupadas com a exclusão desses produtores a esse programa social.
- Identificar e compreender propostas para integrar os produtores municipais ao PNAE, de que forma e que atores públicos e privados estão envolvidos.

## **Revisão bibliográfica preliminar e fundamentação teórico-metodológica**

Para compreender melhor a proposta da pesquisa e orientando a fundamentação da investigação, a bibliografia básica inicial segue quatro linhas de abordagem ou grandes temas. Inicialmente, aborda-se sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar em associação ao Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF) e está dividida de acordo com subtemas tratando: primeiramente, o histórico da política pública da merenda escolar, desde quando surgiu e as mudanças tidas ao longo do tempo, buscando sempre melhorar a qualidade e o acesso; segundo, a articulação do PNAE ao PRONAF fomentando a agricultura familiar e terceiro, o mecanismo de aquisição de alimentos de agricultores familiares. Após tratarmos o PNAE, seguimos com a discussão sobre Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e Economia Solidária que identificamos estar na base do PNAE. Depois, o tema tratado é sobre estruturas formais e canais de comercialização de produtos agrícolas já que o PNAE se propõe a estabelecer um canal direto de comercialização entre agricultores e a escola. Por último, informações sobre o PNAE no estado do Rio de Janeiro e a ligação das escolas e agricultores no município do Rio de Janeiro.

O PNAE está inserido ao PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) que é uma ação do governo federal, criado em 2003 com o objetivo de diminuir a insegurança alimentar e nutricional em busca de uma alimentação mais saudável, principalmente para as famílias de baixa renda e em combate à fome no Brasil e como uma forma de fortalecimento da agricultura familiar, pois a comercialização é feita de forma direta ao produtor.

O PNAE utiliza preferencialmente a comercializar diretamente com as escolas sendo uma via para comercialização em circuitos curtos. O benefício para o produtor é que ele pode entregar em escolas próximas a produção e se a escolar tiver interesse pode fazer algum trabalho com os alunos de conhecerem de onde vem a alimentação escolar e fazer uma parceria com o produtor para obter mais informação. Para o produtor também é importante comercializar para um lugar próximo, pois tem menos risco de que ocorra algum dano ao alimento, além de baratear o custo do transporte. Esse processo também incentiva um circuito econômico local.

Diferente do PNAE e do PAA, tem a economia solidária que produz, vende, compra e troca o que é necessário para a subsistência. A economia solidaria é a favor da inclusão social

e compreende uma diversidade de práticas econômicas e sociais organizadas sob a forma de cooperativas, associações, empresas autogestão, redes de cooperação, entre outras, que realizam atividades de produção de bens, prestação de serviços, finanças solidárias, trocas, comércio justo e consumo solidário buscando no lado dos agricultores resolverem o problema da comercialização com muitos intermediários.

### **Programa Nacional de Alimentação Escolar em associação ao Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF).**

#### **Histórico da política pública da merenda escolar.**

Sobre o histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), ele é gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e tem sua origem no início da década de 1940, quando o então Instituto de Nutrição defendia a proposta de o Governo Federal de oferecer alimentação nas escolas, sendo que nesse período não pode ser concretizado por falta de recursos financeiros. Com isso o programa inicia de fato na década de 1950, quando foi elaborado o Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, chamado Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil. Foi quando começou a se tentar solucionar o problema nutricional das crianças através da merenda escolar. O programa se estruturou de maneira nacional e sob a responsabilidade pública (FNDE, 2016).

Implantado no dia 31 de março 1955 sobre o Decreto n° 37.106 começou a Campanha de Merenda Escolar (CME), ligada juntamente ao Ministério da Educação, visou contribuir para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem, o rendimento escolar dos estudantes e a formação de hábitos alimentares saudáveis, por meio da oferta da alimentação escolar e de ações de educação alimentar e nutricionais. Contou com o financiamento do Fundo Internacional de Socorro à Infância (Fisi), atualmente Unicef. É considerado um dos maiores programas na área de alimentação escolar no mundo (FNDE, 2016).

Em 11 de abril de 1956 sobre o Decreto n° 39.007 o programa passou a se chamar Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), com a intenção de promover o atendimento em âmbito nacional. No ano de 1965, o nome da CNME foi alterado para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) pelo Decreto n° 56.886/65 com isso surgiu o Programa de Alimentos para o Desenvolvimento, voltado ao atendimento das populações carentes, e à alimentação de crianças em idade escolar. E com o financiamento dos Estados Unidos para auxílio de desenvolvimento mundial com o Programa Mundial de

Alimentos (PMA), da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO/ONU). (FNDE, 2016).

O período de 1970 até o final da década de 1980 foi marcado pela ascensão e declínio dos alimentos formulados introduzidos na alimentação escolar. No início da década de 1970, a ajuda alimentar internacional foi se escasseando, o que contribuiu para a instalação das primeiras indústrias alimentícias brasileiras com o fim de atender à demanda. Porém, os cardápios eram pobres em qualidade e sabor, e visavam apenas desenvolver as indústrias nacionais do ramo, fortemente asseguradas por esse mercado governamental (COIMBRA, 1982).

Somente em 1979 passou a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar. Em 1988, foi reassegurado o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental, como programa suplementar à política educacional e que foi oferecido pelos governos federal, estaduais e municipais. Em 1993, inicia-se o processo de descentralização dos recursos financeiros destinados ao PNAE para os estados e municípios com o intuito de aperfeiçoar o desempenho; introduzir mudanças na sistemática de compras; implantar a produção alternativa de alimentos; e utilizar produtos básicos *in natura* e semi elaborados da localidade, o que permitiu melhorar a aceitabilidade das refeições e diversificar os cardápios (ABREU, 1996). Há assim preocupação em diminuir os produtos de alimentos industrializados na merenda escolar.

Em 1993, inicia-se o processo de descentralização dos recursos financeiros destinados ao PNAE para os estados e municípios com o intuito de otimizar o desempenho; introduzir mudanças na sistemática de compras; implantar a produção alternativa de alimentos; e utilizar produtos básicos *in natura* e semi-elaborados da localidade, o que permitiu melhorar a aceitabilidade das refeições e diversificar os cardápios (ABREU, 1996).

Com a promulgação da Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994, as ações passaram a focalizar os problemas da logística de distribuição e a oferta de uma alimentação mais saudável e de baixo custo, que descentralizou o PNAE em PEAES (Programas Estaduais de Alimentação Escolar) e PMAES (Programas Estaduais de Alimentação Escolar), sem necessidade de convênios, contratos, acordos, ou documentos do gênero. A Lei possibilitou a transferência direta dos recursos federais aos estados e municípios para executar seus programas locais, formando assim hábitos alimentares mais saudáveis, em respeito às tradições alimentares e incentivando a vocação agrícola da região. Nesse período, o número

de municípios que aderiram à descentralização evoluiu de 1.532, em 1994, para 4.314, em 1998, representando mais de 70% dos municípios brasileiros.

Em 2001, ocorreu um grande avanço ao PNAE com a Medida Provisória nº 2.178, e a principal medida foi tornar-se obrigatório pelo governo federal a transferência de 70% dos recursos e que sejam aplicados produtos básicos e o respeitando os hábitos alimentares regionais e à vocação agrícola do município, fomentando o desenvolvimento da economia local.

Em 2006 passou se a ser exigido a presença de nutricionista como Responsável Técnico pelo Programa, bem como do quadro técnico composto por esses profissionais em todas as Entidades Executoras, permitindo uma melhora na qualidade do PNAE. Além disso, foi estabelecimento uma parceria do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) com as Instituições Federais de Ensino Superior, culminando na criação dos Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar (Cecanes), que se tornaram referências de apoio para desenvolver ações e projetos de interesse e necessidade do PNAE, tendo pesquisa e ensino e também estrutura para as atividades de extensão

O Programa Nacional de Alimentação Escolar faz parte da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, determinando que no mínimo 30% do valor repassado a estados, municípios e Distrito Federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) deve ser utilizado na compra de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas. A aquisição dos produtos da Agricultura Familiar tem sido realizada por meio da Chamada Pública (rádio, jornal local e matérias impressas), dispensando-se, nesse caso, o procedimento licitatório e deve ser efetiva da sem intermediários.

O programa se preocupa com uma alimentação de qualidade e saudável, buscando equilibrar um cardápio variado e respeitando a cultura e a tradição local, buscando fornecer alimentos de acordo com a safra do produto e de lugares próximos e provenientes da agricultura familiar. Essa ligação da alimentação escolar com a agricultura familiar, tem promovido 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. No lado oposto da



produção, apresenta reais possibilidades de melhoria da cadeia de comercialização e de preço dos produtos de agricultores familiares.

Em 2012, houve aumento do valor dos recursos repassado aos municípios em decorrência da criação de creches e pré-escolas, sob nova diretriz da política governamental de voltada à educação infantil. E em 2013 passou a ter uma preocupação maior com à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), com o Plano Nacional Combate à Obesidade e com o Plano de Ações Estratégicas para o enfrentamento das Doenças Crônicas não Transmissíveis (DCNT).

Em 2015, mudaram-se os critérios para seleção e classificação dos projetos de venda; estabeleceu o que são grupos formais e informais e de assentados da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e quilombolas e esses critérios são usados para desempate; os locais onde deverão ser divulgados foram definidos pelos editais das chamadas públicas; incluiu o documento para habilitação dos projetos de venda dos grupos formais; estabeleceu os preços dos produtos a serem adquiridos da agricultura familiar são aqueles publicados na chamada pública; definiu o limite individual de venda para o agricultor familiar na comercialização para o PNAE por entidade executora; estabeleceu novas regras para o controle do limite individual de venda dos agricultores familiares; e definiu modelos de edital de chamada pública, de pesquisa de preços de projeto de venda e de contrato. Tendo assim grandes mudanças no programa desde o seu início em 2009. (FNDE, 2016).

O histórico de mudanças da política nacional da alimentação escolar pode ser resumido no quadro abaixo (Quadro 1).

Ano	Decreto/Lei	Mudanças/Acontecimentos
1950		Início - quando foi elaborado o Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, chamado Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil.
1955	Decreto <a href="#">nº 37.106</a>	Começou a Campanha de Merenda Escolar (CME), ligada juntamente ao Ministério da Educação
1956	Decreto nº 39.007	Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), com a intenção de promover o atendimento em âmbito nacional.
1965	Decreto <a href="#">nº 56.886/65</a>	CNME foi alterado para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) Programa Mundial de Alimentos (PMA), da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO/ONU).

1970		Ajuda alimentar internacional foi se escasseando, o que contribuiu para a instalação das primeiras indústrias alimentícias brasileiras.
1979		Passou a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar
1988		Ficou assegurado o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental por meio de programa suplementar de alimentação escolar
1994	Decreto n° 8.913	Descentralização dos recursos para execução do Programa
2001	Medida Provisória n° 2.178,	Obrigatoriedade de que 70% dos recursos transferidos pelo governo federal sejam aplicados exclusivamente em produtos básicos e o respeito aos hábitos alimentares regionais e à vocação agrícola do município
2006		Exigência da presença do nutricionista como Responsável Técnico pelo Programa e parceria do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) com as Instituições Federais de Ensino Superior
2009	Lei n° 11.947	Garantia de que, no mínimo, 30% dos repasses do FNDE sejam investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar.
2012		Aumentou o valor repassado aos alunos matriculados em creches e pré-escolas, sob a diretriz da política governamental de priorização da educação infantil.
2013	<a href="#">Resolução FNDE n° 26</a>	Preocupação maior com à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), com o Plano Nacional Combate à Obesidade e com o Plano de Ações Estratégicas para o enfrentamento das Doenças Crônicas não Transmissíveis (DCNT).
2015	Resolução CD/FNDE n° 27	Mudança nos critérios para seleção e classificação dos projetos de venda; estabeleceu o que são grupos formais e informais.

**Quadro 1 - Principais mudanças na política pública nacional da alimentação escolar**

### **A articulação do PNAE ao PRONAF fomentando a agricultura familiar**

O ano de 2009 foi o marco na aproximação do PNAE ao PRONAF, uma vez que se determinou a obrigatoriedade de aquisição de alimentos diretamente do agricultor familiar para compor a merenda escolar. Para o agricultor participar do programa da merenda escolar, é preciso que ele seja reconhecido como agricultor familiar. A Declaração de Aptidão do PRONAF – DAP - é o documento que formaliza essa condição e o habilita a participar de todos os programas relacionados ao PRONAF.

O PRONAF - Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF) tem o objetivo de ser um apoio financeiro a atividades agropecuárias ou não-agropecuárias, para implantação, ampliação ou modernização da estrutura de produção, beneficiamento, industrialização e de serviços, no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas, de acordo com projetos específicos. Destina-se a promover o aumento da produção e da produtividade e a redução dos custos de produção, visando à elevação da renda da família produtora rural.

Agricultura familiar, conforme estabelecido pelo Instituto nacional de colonização e reforma agrária – INCRA (2014).

“É o empreendedor familiar rural que pratica as atividades no meio rural, não tendo área maior do que quatro módulos fiscais; utiliza predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculada ao próprio estabelecimento ou empreendimento e dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.” INCRA (2014).

Desse modo, por se caracterizar pelo trabalho familiar, é importante que a agricultura familiar seja fortalecida, para prevenir o êxodo rural, mantendo o produtor rural e sua família em atividades produtivas no seu empreendimento. A aproximação do PNAE com programas do PRONAF representa uma boa estratégia para o fortalecimento da agricultura familiar. Por isso que políticas públicas de fomento têm sido direcionadas a esta parcela da sociedade no intuito de maximizar o potencial de produção destes agricultores e possibilitar a permanência de grande parte das famílias no campo, bem como a continuidade da produção de alimentos, que abastece os mercados locais e nacionais.

Segundo Schmitz e Mota (2007), toda a população agrária que administra um estabelecimento agrícola, como os assentados, agricultores de subsistência, posseiros, etc., deve ser incorporada na agricultura familiar. O estabelecimento familiar é simultaneamente uma unidade de produção e de consumo; uma unidade de produção e de reprodução social. Esses empreendimentos familiares têm duas características principais: gestão familiar e trabalho predominantemente familiar (DENARDI, 2001). Galvão et al. (2005) afirmam que, na unidade familiar, a produção se apoia no equilíbrio entre o consumo e o trabalho. Isso corresponde a uma microeconomia particular em que o volume de atividade é função direta do número de consumidores familiares e não do número de trabalhadores.

De acordo com dados do Censo Agropecuário de 2006 do IBGE, publicado em 2009, revelam que os agricultores familiares produzem 70% do feijão, 87% da mandioca, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 58% do leite, 59% do plantel de suínos, 50% das aves, 30% dos bovinos e, ainda, 21% de trigo consumido no país. Isso significa dizer que, mesmo cultivando uma área menor, produz diversificadas culturas em quantidades significativas, além de contribuir para o aumento da produção animal.

Entretanto, grande parte desses produtores enfrenta uma série de problemas e nem sempre são vistos em sua importância no abastecimento de gêneros básicos à população do país. As dificuldades enfrentadas têm relação com uma produção em pequena escala, não podendo assim diversificar a sua produção e regular a oferta dos produtos durante o ano. Outro problema está relacionado ao gerenciamento, por conta da falta de informação os pequenos produtores não possuem visão gerencial e capacitação, acabam ficando em desvantagem no processo de comercialização, gestão técnica e financeira do seu empreendimento.

Com isso os pequenos agricultores tem se organizado através de associações ou cooperativas, buscando no coletivo a oportunidade de expandir seus negócios, conseguindo melhores preços nos produtos e descobrindo novas oportunidades. Com a organização em cooperativas e associações os agricultores, conseguem melhores condições no mercado. Entretanto, nem sempre se suplanta o problema de grande número de intermediação desde a venda do produto na área de produção até a comercialização no varejo, aos consumidores. Isso faz com que haja grande diferença no preço do produto recebido pelo produtor e o preço às diferentes etapas da comercialização até chegar ao consumidor final. O PNAE vem dar sua contribuição ao produtor rural familiar ao propiciar uma comercialização mais direta, cortando intermediações entre o produtor e, no caso, o governo.

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) a lei que determina que no mínimo 30% dos alimentos devem ser adquiridos da agricultura familiar, traz assim uma situação mais estável, não passando pelas dificuldades na venda de seus produtos, garantindo uma renda fixa todo mês. É assim uma grande oportunidade para alavancar a agricultura familiar, uma vez que a compra é garantida pelo governo, porém temos que avançar no planejamento da produção, diminuir as incertezas e abrir novos canais de comercialização. Os produtos da agricultura familiar no PNAE são vendidos para as

secretarias estaduais e municipais de educação, prefeitura ou escolas que recebem diretamente. Em casos onde não há oferta no município, a compra pode ser feita do município vizinho.

Todo esse processo de comercialização e funcionamento do PNAE passa pela integração de alguns órgãos em diferentes esferas, federais, estaduais e municipais. Ao iniciarmos esta pesquisa a articulação de órgãos municipais do Rio de Janeiro com órgãos federais era sistematizada na Figura 1. Mudanças na estrutura do governo federal e também na prefeitura do Rio de Janeiro ocorreram em 2017 alterando a rede de articulação das entidades governamentais envolvidas no PNAE. Porém, ainda não temos clara a nova estrutura que será objeto de atualização para entendermos se e como a reestruturação governamental vem interferindo no PNAE.

### **O mecanismo de aquisição de alimentos de agricultores familiares**

A Coordenação Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar – CGPAE/FNDE elaborou o Manual de Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar, que tem como objetivo apresentar o passo-a-passo do processo de aquisição da agricultura familiar.

O agricultor familiar pode participar do programa procurando órgãos ou entidades credenciadas e informar seu CPF, dados do seu estabelecimento de produção, área total, número de pessoas, composição da força de trabalho e renda. Uma condição básica é comprovar que o produtor é um agricultor familiar. Para isso, o pequeno produtor precisa ter a DAP – Declaração de aptidão ao PRONAF, que é o documento que reconhece mediante critérios pré-determinados o agricultor familiar com o qual ele pode acessar as políticas públicas do PRONAF, incluindo o PNAE.

Desde 2015, prioriza-se entre os critérios de seleção de agricultores fornecedores do PNAE a relação de localização por proximidade agricultores. A ordem de prioridade contempla primeiro agricultores familiares fornecedores do município, em seguida, agricultores familiares fornecedores do próprio estado, e depois destes, agricultores de outros estados e regiões do país, havendo sempre uma preferência por aqueles localizados em áreas mais próximas.

O tipo de produtor também influi. Sendo primeiro atendidos produtores de assentamentos de reforma agrária, de comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas combinados com sua localização no município e proximidade. É estimulada a aquisição de alimentos orgânicos ou agroecológicos. Todos os agricultores devem pertencer a grupos formais que compreendem organizações produtivas detentoras de Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP Jurídica ou serem representados como grupos informais, mas compostos por agricultores familiares, detentores de Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP Física, organizados/reunidos em grupos. É possível a inclusão direta de agricultores na condição de fornecedores individuais, mas mantida a exigência de serem detentores de DAP Física.

A ordem da execução do programa é primeiramente fazer os cardápios da alimentação escolar que deverão ser elaborados pelo nutricionista responsável, com utilização de gêneros alimentícios básicos, respeitando-se as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região e na alimentação saudável e adequada. Deverão oferecer três porções de frutas e hortaliças por semana, no mínimo.

Definido o cardápio e os gêneros alimentícios a serem adquiridos, realiza-se uma chamada pública, que deve ser organizada pelas Secretarias Estaduais de Educação, junto com as Prefeituras e escolas, podendo ser veiculadas em jornais de circulação local, regional, estadual ou nacional, em página na internet ou na forma de mural em local público de ampla circulação. Estabelece-se o preço de referência, o qual deve constar das informações para que os fornecedores formulem corretamente os Projetos de Venda para concorrência na chamada. Os gêneros alimentícios da agricultura familiar para alimentação escolar não poderão ter preços inferiores aos produtos cobertos pelo Programa de garantia de preços para Agricultura Familiar (PGPAF). O preço de referência é igual ou um pouco acima do que o do mercado.

Há duas maneiras de o produtor participar da chamada do PNAE. Uma através de grupos formais e ou de entidade articuladora (grupos informais), que devem estar de acordo com a chamada pública.

## **Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e Economia Solidária**

O ponto central do PNAE é o fornecimento de alimentos para a população em idade escolar, contribuindo para o desenvolvimento físico e mental de crianças e jovens e para o seu desempenho no ensino. Relaciona-se a questões de segurança alimentar e nutricional com foco nessa camada da população em formação e crescimento. Ao mesmo tempo ao se essa política associada ao fomento da produção de agricultores familiares em condições especiais, o Programa pode ser reconhecido como inserido em ação de economia solidária.

“A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. (Lei nº 11.346 Art. 3º).”

De acordo com a lei nº 11.346 de segurança alimentar teria um aumento na produção, tornando a produção tradicional e familiar de maior acesso a população e que esses produtores tivesse mais acesso ao processo de industrialização e comercialização dos alimentos, aumentando assim a geração de renda e aumentando o número de empregos. Além de conservar a biodiversidade local, pensando nas gerações futuras e utilizando os recursos de maneira sustentável a fim de preservar o meio ambiente.

Outro ponto importante da Segurança alimentar é o acesso a saúde de qualidade de forma que possam estar realizando exames, tendo acesso a medicamentos e informação sobre cuidados com a saúde e sobre qualidade e valor nutricional dos alimentos, incluindo-se grupos populacionais particulares e em situação de vulnerabilidade social.

Além disso, é importante ter uma qualidade de limpeza também no preparo dos alimentos para que não tenha contaminação e cause problemas de saúde nas pessoas que vão ingerir o alimento, então todo o cuidado sanitário deve ser seguido. A prática e o estímulo a uma alimentação saudável como estilo de vida, respeitando sempre a diversidade local de etnias e até mesmo raciais. Em um país existem diversas culturas alimentares diferentes e no Brasil não é diferente, então há uma necessidade de respeitar a cultura alimentar local.

Outro conceito que está relacionado à Segurança Alimentar e o direito humano à alimentação adequada e que fazem referência a um conjunto de necessidades fundamentais

para a população, pois precisa ser de forma igual e sem discriminação alguma. De acordo com a lei “É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade. (Lei nº 11.346 Art.2º)”

Problemas como a fome, a obesidade, doenças associadas à má alimentação e ao consumo de alimentos de qualidade duvidosa ou prejudicial à saúde são consideradas como sendo situações de insegurança alimentar e nutricional de acordo com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

No Brasil temos graves problemas com a insegurança alimentar e a as regiões do norte e do nordeste são as que mais sofrem com esse problema 9,2% da população sofre com insegurança alimentar do nível grave. De acordo com dados do CONSEA 2009, foram detectados no Brasil 18,7% dos domicílios com insegurança alimentar leve; 6,5% com insegurança alimentar moderada; e 5,0% com insegurança alimentar grave. A região sudeste apesar de estar com um percentual menor com relação a outras regiões do Brasil, ainda tem muito a melhorar tendo 16,2% de insegurança alimentar leve, 4,1% insegurança alimentar moderada e 2,9% com insegurança alimentar grave (Mais informações na tabela 2 dados do Suplemento da Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar PNAD/IBGE sobre Segurança Alimentar, entre 2004-2009).

Acesso à Alimentação Adequada							
Dimensão/Indicador	Brasil	Região Norte	Região Nordeste	Região Centro-Oeste	Região Sudeste	Região Sul	Fonte/ano
<b>4.2. % de macronutrientes no total de calorias na alimentação domiciliar</b>							
4.2.1 % de carboidratos no total de calorias na alimentação domiciliar	59,56%	61,95%	64,80%	57,76%	57,71%	55,06%	IBGE/POF 2003-2003
4.2.2 % de proteínas no total de calorias na alimentação domiciliar	12,83%	13,90%	13,11%	11,88%	12,12%	14,06%	
4.2.3 % de lipídeos no total de calorias na alimentação domiciliar	27,61%	24,10%	22,09%	30,37%	30,17%	30,88%	
<b>4.4. % de domicílios com insegurança alimentar no total de domicílios, por tipo de insegurança alimentar (segundo a Escala Brasileira de insegurança Alimentar – EBIA)</b>							
4.4.1 % de domicílios com segurança alimentar	69,80%	59,70%	53,90%	69,90%	76,70%	81,30%	IBGE - Suplemento PNAD Segurança Alimentar 2004-2009
4.4.2 % de domicílios com insegurança alimentar leve	18,70%	21,70%	24,80%	20,30%	16,20%	13,30%	
4.4.3 % de domicílios com insegurança alimentar moderada	6,50%	9,30%	12,00%	5,80%	4,10%	3,30%	
4.4.4 % de domicílios com insegurança alimentar grave	5,00%	9,20%	9,30%	4,00%	2,90%	2,10%	

**Tabela 2 - Fonte: Suplemento da Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar PNAD/IBGE sobre Segurança Alimentar, entre 2004-2009.**



O órgão responsável por promover campanhas e discutir sobre Segurança Alimentar é o CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) que funciona desde 2003. O Conselho é formado por conselheiros, representantes da sociedade civil e ministros de Estado e representantes do Governo Federal, podem participar também observadores e convidados. O órgão tem o papel de informar a população, dando orientações sobre Segurança Alimentar, fazendo cartilhas, debates, palestras, pois nenhum órgão sozinho consegue mudar um país, precisam que a informação seja gerada para o maior número de pessoas, pois só tendo uma ampla divulgação na sociedade é que haverá mudanças. Então quanto mais recursos foram utilizados mais eficiente será a mudança e melhor será a qualidade dos alimentos para a população que estará cada vez mais consciente das suas necessidades nutricionais.

Não apenas o PNAE, mais demais ações do Programa de Aquisição de Alimentos favorece o homem do campo, oferecendo reais oportunidades de comercialização da produção através das compras governamentais, com contratos que são elaborados com base na realidade local, minimizando assim muitas vezes, as perdas por falta de canais de comercialização e oferecendo destino certo.

Os objetivos e a forma idealizada para a implementação do PNAE revela práticas próximas de uma economia solidária. A economia solidária, segundo Singer (2007), é um modo de produção que se caracteriza pela igualdade. Pela igualdade de direitos, os meios de produção são de posse coletiva dos que trabalham com eles – essa é a característica central. Compreende uma diversidade de práticas econômicas e sociais organizadas sob a forma de cooperativas, associações, clubes de troca, empresas autogestão, redes de cooperação, entre outras, que realizam atividades de produção de bens, prestação de serviços, finanças solidárias, trocas, comércio justo e consumo solidário.

A economia solidária aponta para uma nova lógica de desenvolvimento sustentável com geração de trabalho e distribuição de renda, mediante um crescimento econômico com proteção dos ecossistemas. Seus resultados econômicos, políticos e culturais são compartilhados pelos participantes, sem distinção de gênero, idade e raça. Implica na reversão da lógica capitalista ao se opor à exploração do trabalho e dos recursos naturais, considerando o ser humano na sua integralidade como sujeito e finalidade da atividade econômica. A inserção da agricultura familiar no PNAE visa e contempla esses objetivos, de forma que o

agricultor familiar pode ser beneficiado pelos agentes do movimento da economia solidária. Produtores de agricultura familiar estão participando da economia solidária, que vem se apresentando, nos últimos anos, como uma alternativa inovadora de geração de trabalho e renda e uma resposta a favor da inclusão social.

### **Estruturas formais e canais de comercialização de produtos agrícolas**

De acordo com o SEBRAE, a estrutura de comercialização diz respeito aos canais de distribuição, isto é, como os produtos e/ou serviços chegarão até seus clientes.

Numa visão mais limitada, a comercialização agrícola pode ser pensada como um simples ato do agricultor que consiste na transferência de seu produto para outros agentes que compõem a cadeia produtiva em que ele está inserido. Esta é uma visão tradicional da comercialização agrícola, definida pela transferência de propriedade do produto num único ato após o processo produtivo, ainda dentro ou logo depois dos limites da unidade de produção agrícola. Entretanto, a comercialização agrícola pode (e deve) ser entendida de forma bem mais abrangente, como um “processo contínuo e organizado de encaminhamento da produção agrícola ao longo de um canal de comercialização, no qual o produto sofre transformação, diferenciação e agregação de valor” (MENDES; PADILHA JUNIOR, 2007, p. 8).

Atualmente o conceito de comercialização à coordenação existente entre a produção e o consumo dos produtos agropecuários, compreende a transferência de direitos de propriedade, a manipulação de produtos e os arranjos institucionais que contribuem para a satisfação dos consumidores.

Trata-se de um conceito amplo, em que se atribui a essa atividade a função de transferir os produtos ao consumidor final, considerando a influência de todas as atividades nesse processo (produção agrícola, industrialização, transporte dos produtos, relações com o consumidor, etc.).

Existem três tipos diferentes de comercializar segundo Bicalho (2008), canais diretos, que têm apenas uma ligação entre produtor e consumidor, como venda de porta em porta, entrega em domicílio, venda direta de produtor-feirante, existe também os canais indiretos, que têm, entre o produtor e o consumidor, vários atacadistas e varejistas e por último os canais semidiretos, que têm apenas um intermediário entre o produtor e o consumidor. Assim,

quanto maior o número de intermediadores entre o produtor e consumidor, menos influencia o produtor terá na comercialização. E quanto mais curta for a extensão da cadeia, menos intermediários, maior contato o produtor terá com o mercado.

No caso do PNAE a comercialização é feita de maneira direta sem intermediários. A compra pode ser feita pelas secretarias estaduais e municipais de educação, prefeitura ou escolas que recebem diretamente o produto. Quando a comercialização é feita de maneira direta o conceito usado é circuito curto que é um termo recente e pouco explorado no Brasil. Ele surgiu em resposta como uma crítica ao movimento de reestruturação do espaço agrário originado da modernização do campo, que está associada à comercialização à longas distancias.

Os produtores encontram dificuldades para escoar a produção, pois normas do PNAE fazem muitas exigências. Exige embalagem e processamento dos produtos. Os agricultores precisam de mais preparo.

Na comercialização de produtos alimentícios in natura, como as hortaliças, legumes e verduras, pode haver uma tendência para o encurtamento do canal de distribuição, ou seja, diminuir o número de intermediários e atacadistas, privilegiando um canal de distribuição mais curto (BICALHO, 2008). E esses são exemplos de alimentos enviados para as escolas. Essa tendência, expressa pela venda direta ou semidireta, é comprovada na preferência dos pequenos produtores rurais, próximos aos grandes centros urbanos, se envolverem com o chamado circuito curto, ou alternativo. Pois os circuitos curtos atendem as necessidades e a realidade dos pequenos produtores, possuem um menor volume de produtos sendo comercializados, se comparado as grandes redes de alimentos, e sustentam uma relação desvantajosa com os intermediários (CAMPOS, 2001, VALENÇA, 2016).

De acordo com Valença (2016) os circuitos curtos têm como objetivo: dinamizar o consumo de alimentos produzidos localmente; o estabelecimento de ligações diretas entre produtores e consumidores; revitalizar a estrutura de produção, transformação e distribuição; construir redes de relações entre produtores e governos locais, empresários e outros líderes; a promoção da economia local e do desenvolvimento local (BAPTISTA, CRISTÓVÃO et al, 2013; BAVA, 2011apud Valença, 2016)

## Referências Bibliográficas

ABREU, M. Alimentação Escolar na América Latina: programas universais ou focalizados/políticas de descentralização. *Merenda Escolar*. 1995, v.15, n. 67, jul.

BRASIL. Lei nº 11.94/ de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro na Escola aos alunos da educação básica. *Diário Oficial da União* 2009; 16 jun.

BICALHO, Ana Maria de Souza Mello. "Comercialização da produção familiar: canais de distribuição da hortifruticultura no abastecimento urbano." *Pag. 279-297*, 2008

COIMBRA, M. Comer e aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil. Belo Horizonte: MEC, 1982.

CONSEA, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: Lei de Segurança Alimentar e Nutricional, Brasília, 15 de setembro de 2006; Pág. 1 – 12.

DENARDI, R. A. Agricultura familiar e políticas públicas: alguns dilemas e desafios para o desenvolvimento rural sustentável. *Agroecol. e Desenv. Rur. Sustent.*, Porto Alegre, v. 2, n. 3, jul./set. 2001.

LIMA Peixinho, Albaneide Maria. "A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional." *Ciência & Saúde Coletiva* 18.4 (2013): 909+. Academic OneFile. Web. 30 July 2015.

SCHMITZ, H.; MOTA, D. M. Agricultura Familiar: elementos teóricos e empíricos. *Revista Agrotrópica*. Itabuna, v. 19, p. 21-30, 2007.

SINGER, Paul. "Economia solidária." *Estudos avançados* 22.62 (2008): 289-314.

Banco Nacional de Desenvolvimento [Página na Internet] .

[acessado 2016 fevereiro 18]. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/apoio/pronaf.html>

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Brasil). [Página na Internet]. [acessado 2017 maio 10]. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico>

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Brasil). [Página na Internet].

[acessado 2015 setembro 10]. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/>

Ministério do Trabalho e Emprego Brasil (Brasil). [Página na Internet]. [acessado 2015 setembro 17]. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/a-economia-solidaria>