

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO - UENF

LETÍCIA CRISÓSTOMO DE SOUZA BARCELLOS

**DESAFIOS DA COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS DA AGRICULTURA
FAMILIAR PARA O PNAE**

Campos dos Goytacazes - RJ

2025

LETÍCIA CRISÓSTOMO DE SOUZA BARCELLOS

**DESAFIOS DA COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS DA AGRICULTURA
FAMILIAR PARA O PNAE**

Monografia apresentada ao Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof David Maciel de Mello Neto.

Campos dos Goytacazes - RJ

2025

LETÍCIA CRISÓSTOMO DE SOUZA BARCELLOS


**DESAFIOS DA COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS DA AGRICULTURA
FAMILIAR PARA O PNAE**

Monografia apresentada ao Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.


Orientador: Prof David Maciel de Mello Neto.

Aprovada em 03 de dezembro de 2025.


BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente
 **DAVID MACIEL DE MELLO NETO**
Data: 09/12/2025 17:24:29-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. David Maciel de Mello Neto (Orientador).

Documento assinado digitalmente
 **MAURO MACEDO CAMPOS**
Data: 09/12/2025 14:32:31-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Mauro Macedo Campos.

Documento assinado digitalmente
 **LARISSA DIAS PACHECO**
Data: 09/12/2025 16:22:32-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Larissa Dias Pacheco – Me. Sociologia Política - UENF

Campos dos Goytacazes - RJ

2025

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, cuja Sua graça, fidelidade e sustento tornaram possível a conclusão desta jornada acadêmica. Foi sob Sua direção que encontrei forças para prosseguir e discernimento para recomeçar, especialmente ao tomar a decisão de solicitar transferência no último ano do curso de Ciências Sociais e iniciar a trajetória na Administração Pública. Reconheço que cada passo até aqui foi conduzido pelo Senhor, que me capacitou e sustentou em todos os momentos.

Agradeço imensamente também ao meu marido, Emmanuel Garcia, por estar sempre ao meu lado, me incentivando, acreditando em mim e me impulsionando a crescer pessoal e profissionalmente. Sua presença constante e seu apoio incondicional fizeram toda a diferença nesta caminhada.

Agradeço também à minha mãe, Andréia Crisóstomo, que sempre se dedicou a mim e à minha irmã. Seu incentivo, seu apoio diário e sua crença em nosso potencial, foram fundamentais para que seguíssemos confiantes em nossos estudos e objetivos.

Registro ainda meu sincero agradecimento ao amigo Kaio Ribeiro, cuja disponibilidade e parceria marcaram toda a trajetória do curso. Sua ajuda em momentos decisivos, sua paciência e sua disposição em estudar comigo foram essenciais, e reconheço que sem ele este caminho teria sido muito mais difícil. Além dos demais amigos de turma Lara, Bruna, Davi e Pedro que também foram importantes nessa jornada e que fico feliz em saber que encerraremos esse ciclo todos juntos.

Expresso igualmente minha gratidão aos amigos Nathaliane Fernandes, Sarah Fernandes, Letícia Siqueira, Giulia Siqueira, Mariana Nascimento, Gabriel Nascimento, Anna Clara Gama, Lucas Lessa, Rafaela Barbosa, Rebeca Tavares, Tiago Rossi, Ezequias Santana e Carol Louzada, que estiveram presentes ao longo de todo o processo. Cada oração, cada gesto de amizade e cada momento

compartilhado foram fundamentais para aliviar momentos de tensão durante a trajetória. Através deles, posso afirmar que carrego comigo o nome da família de Cristo, pois cada um representou cuidado, amor e comunhão durante essa etapa da minha vida.

Por fim, agradeço ao meu orientador, professor David Maciel, pelas contribuições fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho. Sua dedicação e rigor acadêmico foram essenciais para o amadurecimento desta pesquisa. Estendo também meus agradecimentos ao professor Mauro Macedo, cuja trajetória, comprometimento e sua orientação por todos esses anos contribuíram significativamente para minha formação e para o aprofundamento das reflexões presentes nesta monografia. A ambos, registro minha sincera admiração e gratidão.

“Quando o Senhor restaurou a sorte de Sião, ficamos como quem sonha. Então a nossa boca se encheu de riso, e a nossa língua, de júbilo. Então entre as nações se dizia: “Grandes coisas o Senhor tem feito por eles. De fato, grandes coisas o Senhor fez por nós; por isso, estamos alegres.” Salmos 126:1-3

RESUMO

Este trabalho monográfico analisa os desafios enfrentados pelos agricultores familiares de Campos dos Goytacazes na comercialização de alimentos para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), conforme a Lei nº 11.947/2009. Embora o programa represente uma importante política de segurança alimentar e de desenvolvimento rural, sua execução é prejudicada por entraves logísticos, burocráticos e organizacionais, incluindo dificuldades de transporte, emissão de documentos, regularidade produtiva e baixa articulação entre produtores e gestores públicos. A pesquisa incorpora a experiência do Instituto Federal Fluminense (IFF), instituição que consegue adquirir regularmente produtos locais, evidenciando, por meio de entrevista com a gestora de compras, limitações como falta de assistência técnica, informalidade produtiva e fragilidade na organização coletiva dos agricultores. Conclui-se que o fortalecimento institucional, a integração intersetorial e o apoio técnico contínuo são essenciais para ampliar a participação da agricultura familiar no PNAE e consolidar seus benefícios sociais e econômicos.

Palavras-chave: Programa Nacional de Alimentação Escolar; Agricultura familiar; Políticas públicas; Desenvolvimento rural sustentável.

ABSTRACT

This monographic study analyzes the challenges faced by family farmers in the Campos dos Goytacazes region in marketing food products to the Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), in accordance with Law No. 11.947/2009. Although the program represents an important policy for food security and rural development, its implementation is hindered by logistical, bureaucratic, and organizational barriers, including transportation difficulties, documentation requirements, irregular production, and limited coordination between producers and public managers. The research incorporates the experience of the Instituto Federal Fluminense (IFF), an institution that consistently purchases local products, revealing through an interview with its procurement manager limitations such as insufficient technical assistance, productive informality, and weak collective organization among farmers. The study concludes that institutional strengthening, intersectoral integration, and continuous technical support are essential to expanding family farmers' participation in the PNAE and consolidating its social and economic benefits.

Keywords: Programa Nacional de Alimentação Escolar; Family farming; Public policies; Sustainable rural development.

LISTA DE SIGLAS

ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural

CAE – Conselho de Alimentação Escolar

CME – Campanha da Merenda Escolar

CNAE – Campanha Nacional de Alimentação Escolar

DAP – Declaração de Aptidão ao PRONAF

DFD – Documento de Formalização da Demanda

EMATER-RJ – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Rio de Janeiro

ETP – Estudo Técnico Preliminar

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PDSTR – Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SUAP – Sistema Unificado de Administração Pública

UENF – Universidade Estadual do Norte Fluminense

UFF – Universidade Federal Fluminense

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
OBJETIVOS.....	12
METODOLOGIA.....	13
CAPÍTULO 1.....	15
1. A LEI Nº 11.947/2009 E O FORTALECIMENTO DO PNAE.....	15
1.1 Relação do PNAE com Outras Iniciativas e Políticas Públicas.....	15
1.2 A Agricultura Familiar e o PNAE.....	20
1.3 A Agricultura familiar no Norte Fluminense.....	24
CAPÍTULO 2.....	26
2. DESAFIOS ENFRENTADOS PELOS AGRICULTORES FAMILIARES.....	26
2.1 - Qualidade, Acesso e Gestão da Merenda Escolar.....	28
2.2 Projeto de Venda da Agricultura Familiar.....	29
2.3 - Ações de Ampliação de Participação Coletiva.....	31
CAPÍTULO 3.....	33
3. A EXPERIÊNCIA DO INSTITUTO FEDERAL FLUMINENSE NA COMPRA DA AGRICULTURA FAMILIAR: PERCEPÇÕES DA GESTÃO ESCOLAR.....	33
3.1 - Entrevista.....	33
3.2 Implicações da Entrevista.....	43
CONSIDERAÇÕES FINAIS	44
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	46

INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) constitui uma das mais duradouras e completas políticas públicas brasileiras voltadas à garantia do direito humano à alimentação adequada. Criado ainda na década de 1950, na época como Campanha da Merenda Escolar (CME) que tinha como objetivo combater a desnutrição das crianças da rede pública de ensino, utilizando a merenda escolar como garantia que as crianças tivessem o básico para acessar o ensino escolar, Seu objetivo principal é assegurar que todos os alunos da rede pública de ensino recebam refeições saudáveis, balanceadas e adequadas às suas necessidades, contribuindo para a expansão, o desenvolvimento e o desempenho escolar. De acordo com a Lei nº 11.947/2009, “o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos” (Brasil, 2009, art. 2º). Além do aspecto nutricional, o programa também integra aspectos sociais e econômicos ao destinar, no mínimo, 30% dos recursos do FNDE à aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar, fortalecendo a economia local e estimulando práticas produtivas sustentáveis (FNDE, 2016). Nesse contexto, o PNAE destaca-se não apenas como uma política de suplementação alimentar, mas como uma estratégia de transformação de território, articulando educação, agricultura e gestão pública em favor de uma alimentação escolar mais justa, saudável e inclusiva.

Apesar de sua relevância social e institucional, a realização dos objetivos do PNAE enfrenta desafios no processo de comercialização dos produtos oriundos da agricultura familiar. Embora a legislação determine a destinação mínima de 30% dos recursos para essa modalidade de aquisição, muitos municípios ainda enfrentam dificuldades para atingir tal percentual, seja por problemas burocráticos, falta de assistência técnica, deficiência na organização dos produtores ou limitações logísticas no transporte e armazenamento dos alimentos. Em alguns casos, os municípios conseguem atingir o mínimo da lei, porém não com a distribuição feita pelos agricultores locais e sim por meio de municípios vizinhos, o que também

ocorre baseado nas problemáticas mencionadas, fazendo com que o PNAE não seja executado na sua melhor performance. As pesquisas apontam que, a ausência de articulação entre gestores públicos, nutricionistas e agricultores compromete o cumprimento das metas estabelecidas (TAVARES; et.al, 2025). Além disso, fatores como a falta de infraestrutura adequada e de planejamento na chamada pública dificultam o acesso dos produtores aos mercados institucionais (DIAS, OLIVEIRA, 2019). Assim, mesmo que o PNAE represente um avanço no fortalecimento da agricultura familiar e na promoção da segurança alimentar, a distância entre o esperado na norma e a realidade da execução municipal ainda estabelece um obstáculo central à consolidação de seus resultados.

OBJETIVOS

O presente trabalho tem como objetivo geral analisar os desafios enfrentados pelos agricultores familiares em Campos dos Goytacazes no processo de comercialização de alimentos destinados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) através do estudo de caso no Instituto Federal Fluminense - Campus Centro (IFF), considerando os aspectos legais, organizacionais, logísticos e institucionais que influenciam o cumprimento da Lei nº 11.947/2009. Para alcançar esse propósito, busca-se examinar o marco legal que orienta a compra pública de alimentos e identificar os principais obstáculos enfrentados pelos agricultores da região, especialmente no que se refere à infraestrutura logística, à organização coletiva e às exigências burocráticas das chamadas públicas. Além disso, pretende-se compreender como se estrutura a implementação do PNAE no município de Campos dos Goytacazes, analisando o papel da gestão escolar, dos órgãos municipais e das organizações de produtores rurais nessa dinâmica. Nesse contexto, a experiência do IFF é considerada um caso relevante, pois se trata da única instituição do município que consegue adquirir regularmente produtos da agricultura familiar local, oferecendo elementos concretos para compreender os fatores que possibilitam a efetividade do programa. Assim, o estudo também objetiva identificar as estratégias adotadas pelo IFF e refletir sobre como elas podem contribuir para o fortalecimento da política pública em outras unidades escolares. Com isso, espera-se oferecer subsídios teóricos e práticos que ampliem

o debate sobre segurança alimentar, desenvolvimento rural sustentável e aperfeiçoamento das compras institucionais no âmbito do PNAE.

METODOLOGIA

A metodologia adotada neste estudo baseia-se em uma abordagem qualitativa, adequada para analisar processos sociais, institucionais e administrativos que envolvem a comercialização de alimentos da agricultura familiar para o PNAE. Inicialmente, realizou-se uma revisão bibliográfica e documental contemplando legislações, manuais oficiais, estudos acadêmicos e relatórios técnicos relacionados à alimentação escolar, à agricultura familiar e às compras institucionais. Essa etapa permitiu compreender a estrutura normativa e conceitual que fundamenta o programa, bem como identificar discussões relevantes sobre os entraves enfrentados pelos produtores familiares em diferentes regiões do país.

Em seguida, foi desenvolvida a etapa de pesquisa de campo, que consistiu na realização de uma entrevista semiestruturada com a diretora de Políticas Estudantis e nutricionista responsável pela execução do PNAE no Instituto Federal Fluminense (IFF) – Campus Campos Centro. A escolha dessa participante deve-se à sua atuação direta na gestão da alimentação escolar, na elaboração das chamadas públicas e na articulação com os agricultores familiares, o que lhe confere conhecimento prático e institucional sobre os processos analisados. A entrevista possibilitou compreender aspectos operacionais da compra de alimentos, a dinâmica de interação entre escola e produtores, as dificuldades administrativas e logísticas enfrentadas pelo instituto e as estratégias adotadas para garantir o fornecimento contínuo de produtos da agricultura familiar.

Após a coleta, o conteúdo da entrevista foi transcrito e analisado através de categorias temáticas construídas com base nos objetivos da pesquisa, tais como gestão da alimentação escolar, organização produtiva, logística de entrega, apoio institucional, participação dos órgãos municipais e desafios burocráticos. Os dados provenientes da entrevista foram confrontados com as informações obtidas por meio

da revisão bibliográfica e documental, o que permitiu estabelecer uma análise crítica sobre os fatores que influenciam a efetividade do PNAE no território estudado.

A pesquisa delimita-se geograficamente ao município de Campos dos Goytacazes, com foco no período recente de implementação das compras da agricultura familiar pelo IFF, especialmente entre 2017 e 2025. Do ponto de vista ético, a entrevista foi realizada mediante autorização da participante, preservando-se a voluntariedade, o sigilo e a utilização exclusiva das informações para fins acadêmicos, em conformidade com as diretrizes que orientam pesquisas em ciências humanas.

CAPÍTULO 1

A LEI Nº 11.947/2009 E O FORTALECIMENTO DO PNAE

A promulgação da Lei nº 11.947, em 2009, evidenciou uma nova fase na consolidação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como política pública de segurança alimentar e nutricional no Brasil. A legislação trouxe novas diretrizes que aumentaram o alcance e, além disso, o papel social do programa, determinando que todos os alunos da educação básica pública tivessem acesso à alimentação escolar adequada e contínua. De acordo com o texto da lei,

“O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos” (BRASIL, 2009).

Entre as principais modificações inseridas pela lei, destaca-se primeiramente a obrigatoriedade de destinar no mínimo 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) à compra de produtos da agricultura familiar, medida que “representou uma mudança estrutural na política pública, fortalecendo os circuitos locais de produção e o desenvolvimento sustentável” (FNDE, 2016). Assim, essa inovação pôde contribuir para a valorização do agricultor familiar como agente ativo no processo de fornecimento de alimentos, promovendo uma articulação entre o campo e a escola. Segundo Ferreira (2019, p. 87), a Lei nº 11.947/2009 “ampliou o alcance social do PNAE, inserindo a agricultura familiar como protagonista no processo de aquisição de alimentos e promovendo uma nova relação entre o campo e a escola”. Portanto, o PNAE passou a incorporar dimensões econômicas, educativas e ambientais em sua execução, tornando-se um instrumento importante de desenvolvimento local e inclusão produtiva no âmbito das políticas públicas brasileiras.

1.1 Relação do PNAE com Outras Iniciativas e Políticas Públicas

A transição da Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) refletiu uma mudança grande na forma como se entende o papel do Estado em relação à alimentação e à educação. De uma política assistencialista e centralizada, o país passou a adotar uma abordagem que valoriza a intersectorialidade, o controle social e a sustentabilidade. A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, a alimentação escolar passaria a ser compreendida não apenas como uma ação meramente assistencial, mas na prática como um direito social vinculado à educação e à dignidade humana. O novo programa impulsionou a transformação da antiga CNAE em um programa público de caráter universal, descentralizado e participativo. O PNAE, nesse contexto, fez o papel de incorporar os princípios constitucionais da descentralização administrativa (art. 211), da participação social (art. 204, II) e da promoção da dignidade humana (art. 1º, III), o que permitiu maior envolvimento de estados, municípios e da sociedade civil na gestão dos recursos e na definição dos cardápios escolares. Essa mudança foi fundamental para que o programa evoluísse de uma política de combate à fome para uma política estruturante de segurança alimentar.

Assim, o PNAE passou a desempenhar um papel estratégico na consolidação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil, especialmente após a criação da Lei nº 11.947/2009, que determinou que no mínimo 30% dos recursos federais destinados à alimentação escolar fossem utilizados na compra direta de alimentos da agricultura familiar. Essa medida não apenas fortaleceu a economia local e os pequenos produtores, mas também promoveu a oferta de alimentos mais saudáveis e diversificados aos estudantes. O PNAE, portanto, ao incorporar a agricultura familiar em sua estrutura de abastecimento, tornou-se uma política pública com mais de uma função específica, articulando os eixos da educação, do desenvolvimento rural e da inclusão social, pontos que não existiam na antiga CNAE e transformaram o PNAE em uma quebra de paradigma.

A trajetória que se inicia com a CNAE e se consolida com o PNAE revelou não apenas a ampliação do direito à alimentação, mas também a redefinição do papel da agricultura familiar nas políticas públicas brasileiras. A partir da década de 1990, o Estado passa a implementar alguns outros programas voltados ao fortalecimento desse setor, com o objetivo de corrigir algumas das principais desigualdades históricas e, assim, promover a autonomia produtiva no meio rural. Iniciativas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF (Brasil, 2009), o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA (Brasil, 2023) e a política de compras institucionais do PNAE expressam bem essa mudança de padrão. No novo modelo proposto, o agricultor familiar deixa de ser visto apenas como beneficiário e passa, na prática, a ser reconhecido como um agente estratégico do desenvolvimento sustentável.

O fortalecimento da agricultura familiar no Brasil começa a ganhar destaque a partir da década de 1990, onde o país se encontrava em um contexto de redemocratização e de busca por modelos de desenvolvimento mais participativos e sustentáveis. Entre as principais iniciativas criadas para esse fim, o PRONAF, instituído em 1995, é considerado um marco na valorização desse segmento. O programa surgiu com o objetivo de ampliar o acesso ao crédito rural, subsidiar investimentos produtivos e promover a modernização das atividades agrícolas realizadas por pequenos produtores. Por meio dele, o Estado finalmente reconheceu oficialmente a agricultura familiar como categoria econômica e social estratégica, o que representou uma transformação ampla em relação à abordagem assistencialista que predominava até então. Em 2003 veio o PAA, no âmbito da constituição da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, uma grande articulação de projetos para estabelecer as novas bases para o setor. Assim, o PAA estabeleceu uma conexão direta entre produção e consumo, permitindo que o governo adquirisse alimentos diretamente de agricultores familiares, sem a necessidade de licitação, para abastecer escolas, creches, hospitais e bancos de alimentos. A política teve duplo impacto: garantiu renda e escoamento da produção para os agricultores familiares e viabilizou o acesso a alimentos saudáveis para populações em situação de vulnerabilidade social.

A análise do modelo do PAA é importante pois influenciou diretamente o desenho do PNAE, que, com a Lei nº 11.947/2009 (Brasil, 2009), passa a destinar no mínimo 30% de seus recursos federais à compra de produtos oriundos da

agricultura familiar, fortalecendo os circuitos de comercialização e incentivando o desenvolvimento rural local. Pelo fato da matriz de compromissos do Estado ter sido alterada, outros programas complementares contribuíram para consolidar a agricultura familiar como eixo estratégico das políticas públicas. O Plano Safra da Agricultura Familiar, lançado em 2003, passou a garantir condições diferenciadas de crédito e seguro para pequenos produtores, ajustando as linhas de financiamento às suas especificidades regionais e produtivas. Da mesma forma, o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR) buscou integrar políticas agrícolas, sociais e ambientais, promovendo a articulação entre municípios e a gestão participativa dos territórios. Esses programas, em conjunto, tiveram a capacidade de reconfigurar o papel do agricultor familiar, saindo de mero beneficiário de políticas de compensação para agente ativo no processo de promoção da segurança alimentar, geração de renda e desenvolvimento sustentável. Assim, vemos que o fortalecimento da agricultura familiar no Brasil não se deu de forma isolada, mas em articulação com políticas estruturantes como o PNAE e o PAA, que inseriram a produção local no centro das estratégias de abastecimento institucional.

No contexto atual, os desafios estão em outros pontos: na ampliação do acesso ao crédito, na logística de comercialização e no fortalecimento das organizações de produtores, elementos essenciais para a consolidação dessa política de Estado. Pelo fato da execução de qualquer política pública requerer a atuação integrada de múltiplos agentes, o modelo do PNAE condiciona seu sucesso à competência administrativa e à capacidade produtiva. Além disso, a presença de agentes de controle e monitoramento social é crucial para assegurar que os recursos sejam utilizados de forma eficiente e que os objetivos de desenvolvimento local e inclusão social sejam efetivamente alcançados. Esses agentes públicos têm papel estratégico na formulação de normas, alocação de recursos e fiscalização do cumprimento das regras. No caso do PNAE, órgãos como o FNDE e as secretarias municipais de educação são os responsáveis por alguns fatores estruturantes do programa: transferência de recursos financeiros, acompanhamento dos cardápios escolares e fiscalização das compras realizadas junto aos agricultores familiares. Já o PRONAF, por outro lado, depende de bancos públicos – como o BNDES – e órgãos de assistência técnica para conceder crédito e orientações aos produtores. Na outra ponta, os agentes privados, representados pelos agricultores familiares,

cooperativas e associações locais, são responsáveis pela produção, acondicionamento e entrega dos alimentos aos pontos de distribuição escolar. Esses agentes precisam atender a padrões de qualidade, quantidade e regularidade exigidos pelo programa, além de organizar a logística de transporte e armazenamento. A organização interna das cooperativas e associações influencia diretamente a capacidade de participação nos programas, especialmente na logística e distribuição, sendo crucial para garantir a continuidade do fornecimento e o cumprimento dos objetivos de segurança alimentar e inclusão social.

Além destes, existem agentes sociais e de controle que desempenham papel fundamental na transparência e na avaliação da execução das políticas. Os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), organizações não-governamentais, instituições acadêmicas e órgãos de auditoria social têm a função de monitorar a aplicação dos recursos, verificar a qualidade e diversidade dos alimentos fornecidos e garantir a participação da comunidade. Essa dimensão participativa assegura não apenas a fiscalização, mas também a legitimidade democrática e a efetividade das políticas públicas, garantindo que objetivos como desenvolvimento local, inclusão social e segurança alimentar sejam alcançados. Dessa forma, observa-se que a efetividade de programas como o PNAE depende da coordenação eficiente entre diferentes tipos de agentes. Isso, claro, não se limita à existência de programas e recursos financeiros, mas exige que agentes públicos, privados e sociais atuem de forma articulada, respeitando competências, responsabilidades e mecanismos de controle. Para que políticas voltadas à agricultura familiar cumpram seus objetivos de fortalecer a produção local, garantir renda aos pequenos produtores e promover o direito à alimentação adequada para os estudantes, se faz necessária a atuação efetiva de agentes que desempenham funções complementares, desde a execução administrativa até o fornecimento de produtos pelos agricultores familiares e o acompanhamento e controle social realizado por conselhos e organizações civis. Desta forma, um dos principais problemas existentes é justamente a ausência de coordenação entre os agentes que têm algum nível de responsabilidade, comprometendo a efetividade das políticas públicas.

No exemplo do PNAE, vemos que órgãos como o FNDE, secretarias municipais de educação e agricultura – que são responsáveis pela gestão financeira, fiscalização do cumprimento das normas e suporte administrativo aos programas. – têm função de monitorar a alocação dos recursos, acompanhar os

cardápios escolares e verificar a regularidade das compras junto aos agricultores familiares. Já no PRONAF, os órgãos públicos atuam concedendo crédito, orientando sobre modalidades de financiamento e oferecendo assistência técnica para que os produtores possam ampliar sua capacidade produtiva. Nesse sentido, sua atuação permite identificar falhas, propor ajustes e validar resultados, reforçando a legitimidade democrática das políticas públicas. No contexto do PNAE e do PAA, esses agentes desempenham papel crítico ao acompanhar a aplicação dos recursos, fiscalizar a qualidade dos produtos e garantir que os programas atendam tanto às necessidades dos estudantes quanto aos interesses dos agricultores familiares. A articulação entre órgãos governamentais, produtores e entidades sociais é essencial para enfrentar desafios logísticos, administrativos e sociais, assegurando que políticas voltadas à agricultura familiar e à alimentação escolar cumpram seus objetivos de desenvolvimento local, inclusão social e segurança alimentar.

1.2 A Agricultura Familiar e o PNAE

A agricultura familiar tem se consolidado como elemento essencial para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). A partir da Lei nº 11.947/2009 (Brasil, 2009), o programa foi melhorado e passou a destinar, no mínimo, 30% dos recursos federais para a compra direta de alimentos produzidos por agricultores familiares, medida que transformou a alimentação escolar em um mecanismo de fortalecimento econômico e social das comunidades rurais. Essa vinculação entre produção local e consumo institucional tem alguns eixos principais: a descentralização administrativa, o desenvolvimento local e a garantia do direito humano à alimentação adequada. Essa integração permitiu não somente o abastecimento regular das escolas com alimentos frescos, regionais e nutricionalmente equilibrados, mas também estimulou o fortalecimento das economias locais. Com a compra direta de produtores familiares, o programa passou a promover a circulação de renda no próprio território, reduzindo desigualdades regionais e ampliando as oportunidades de trabalho no campo. Essa estratégia reforça o caráter intersetorial das políticas públicas, conectando as áreas de educação, agricultura, assistência social e desenvolvimento econômico sob um

mesmo propósito: garantir alimentação de qualidade e inclusão produtiva sustentável.

Além dos impactos econômicos, a presença da agricultura familiar no PNAE tem repercussões ambientais e culturais significativas. Só por meio da participação desses agricultores é possível que o programa incorpore a valorização de produtos locais e sazonais e estimule práticas agrícolas sustentáveis, como a agroecologia e o manejo tradicional de cultivos, preservando a biodiversidade e o conhecimento ancestral dos agricultores. Atuando como propulsor de sustentabilidade e soberania alimentar, uma das funções básicas do PNAE é incentivar o consumo consciente e o respeito às especificidades regionais da produção. Essa perspectiva está em consonância com as diretrizes do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o SISAN (Brasil, 2006), que reconhece a alimentação como um direito social é um instrumento de desenvolvimento sustentável. Entretanto, muitos agricultores familiares ainda encontram dificuldades para atender às exigências de documentação, certificação e logística impostas pelo processo de compra institucional. Há certa desigualdade na capacidade técnica e administrativa entre os municípios, o que afeta a execução homogênea do programa em nível nacional, assim como toda grande política pública em um país com tantas heterogeneidades como o Brasil. A agricultura familiar no contexto do PNAE é muito mais do que uma fonte de fornecimento de alimentos. Ela constitui um pilar estratégico da política pública de segurança alimentar, promovendo a articulação entre desenvolvimento local, sustentabilidade e equidade social. Por isso o ponto central deve ser a atuação em conjunto dos agentes, pois isso assegura a consolidação eficiente dessa relação. É necessário que haja um fortalecimento dos mecanismos de assistência técnica, capacitação e cooperação interinstitucional, garantindo que o PNAE continue cumprindo seu papel de integração entre políticas de produção, abastecimento e cidadania.

Apesar das questões inerentes à aplicação do programa, podemos observar que a inserção da agricultura familiar no contexto do PNAE tem produzido impactos que ultrapassam o campo econômico, alcançando dimensões sociais, culturais e educacionais. Ao privilegiar a compra de alimentos produzidos localmente, o programa promove uma reaproximação entre a escola e a comunidade rural,

fortalecendo vínculos sociais e estimulando o sentimento de pertencimento. Essa integração favorece a valorização do trabalho do agricultor familiar e contribui para reduzir o êxodo rural, ao oferecer novas perspectivas de renda e dignidade às famílias do campo. No âmbito educacional, a parceria entre a agricultura familiar e o PNAE proporciona ganhos expressivos na qualidade da alimentação oferecida aos estudantes, o que reflete diretamente em seu desenvolvimento físico, cognitivo e social. A presença de alimentos in natura e minimamente processados, produzidos de forma sustentável, assegura cardápios mais nutritivos e diversificados, em consonância com as diretrizes do Guia Alimentar para a População Brasileira (Brasil, 2014). Além disso, o contato das escolas com produtores locais faz com que haja o desenvolvimento de atividades pedagógicas de educação alimentar e nutricional, que estimulam hábitos alimentares saudáveis e o reconhecimento da importância da produção local para a segurança alimentar. Ou seja, vemos que as diretrizes do PNAE e a incorporação de atores mais alinhados à realidade dos espaços onde as escolas estão inseridas pode, além de ganhos econômicos, proporcionar grandes ganhos sociais.

Do ponto de vista socioeconômico, o PNAE tem se consolidado como uma das políticas públicas mais eficazes na geração e manutenção de renda no meio rural. Vemos que a obrigatoriedade de destinar parte dos recursos do programa à compra de alimentos da agricultura familiar impulsiona a economia local, com a capacidade de ampliar a circulação monetária e o fluxo de capital nas comunidades. Outro fator positivo é o estímulo ao cooperativismo e a organização produtiva. Esse movimento contribui para a sustentabilidade territorial, ao fomentar cadeias curtas de comercialização, reduzir custos logísticos e fortalecer circuitos econômicos solidários. Trata-se, portanto, de uma política pública¹ que materializa o princípio da função social da alimentação, integrando dimensões econômicas, ambientais e educacionais em uma mesma estratégia. Apesar das questões enfrentadas no que se refere à burocracia para o acesso aos editais e a logística de compra, o PNAE se destaca como uma das políticas mais bem-sucedidas no reconhecimento da

¹ Em termos de política pública, a articulação entre o PNAE e a agricultura familiar exemplifica o potencial das ações intersetoriais no combate às desigualdades sociais e regionais. A política de alimentação escolar, ao mesmo tempo em que garante o direito à alimentação adequada, atua como instrumento de desenvolvimento rural e de inclusão produtiva, contribuindo para o cumprimento das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente os ODS 2 (Fome Zero e Agricultura Sustentável) e 12 (Consumo e Produção Responsáveis).

agricultura familiar como agente fundamental de desenvolvimento local, servindo de referência para outros programas de segurança alimentar e para a formulação de políticas públicas integradas em diferentes níveis de governo.

No plano da gestão pública, essa relação ocorre pela atuação conjunta de diferentes agentes e níveis governamentais. O FNDE é o responsável pela transferência de recursos financeiros e pela regulamentação do programa, enquanto as prefeituras municipais executam as compras e fazem a articulação direta com os agricultores familiares. Já os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) e as entidades de assistência técnica e extensão rural (ATER) desempenham papel de apoio e controle social, garantindo a transparência, a qualidade dos produtos e o cumprimento dos objetivos do programa. A relação entre a agricultura familiar e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) representa a materialização prática dos princípios e resultados discutidos anteriormente. Após compreender sua importância social, econômica e educacional, é necessário analisar como essa relação se efetiva no cotidiano das políticas públicas, revelando tanto suas potencialidades quanto seus desafios. O PNAE faz uma ponte entre o campo e a escola, articulando produção local e alimentação saudável por meio de um modelo de gestão intersetorial que integra produtores, gestores públicos e a comunidade escolar. Assim, compreender como a agricultura familiar se relaciona com o PNAE permite identificar os mecanismos que sustentam o funcionamento dessa política e os fatores que influenciam sua efetividade. Assim, o PNAE se consolida como uma política pública de dupla dimensão: educacional, por promover hábitos alimentares saudáveis, e produtiva, por integrar a agricultura familiar às cadeias institucionais de abastecimento. Por isso, fortalecer a articulação entre esses atores e investir em capacitação e infraestrutura são passos essenciais para consolidar a agricultura familiar como parceira estratégica do PNAE.

1.3 A Agricultura familiar no Norte Fluminense

Na região Norte do Estado do Rio de Janeiro (Norte Fluminense), a efetiva aplicação do PNAE tem algumas características específicas. Num breve contexto histórico, vemos que a partir da promulgação da Lei nº 11.947/2009, o programa passou a determinar que, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo FNDE fossem destinados à aquisição de alimentos da agricultura familiar. Essa diretriz

trouxe impactos significativos em diferentes regiões do país, especialmente naquelas em que o setor agrícola familiar é predominante. No caso da Região Norte Fluminense a aplicação do PNAE tem se mostrado uma política estratégica para fortalecer os pequenos produtores, diversificar a economia rural e promover a sustentabilidade territorial. Por essa razão, para entender os desafios enfrentados, é necessário ter em mente que o impacto do PNAE sobre a agricultura familiar se manifesta por meio de diferentes mecanismos. Em primeiro lugar, o programa cria um mercado institucional garantido, ao assegurar a compra direta de produtos locais. Isso proporciona previsibilidade de demanda e estabilidade de renda para os pequenos produtores (Belik, 2003). Em segundo lugar, o PNAE incentiva a organização coletiva, estimulando a formação de associações e cooperativas rurais, o que fortalece a capacidade de negociação e a profissionalização da produção (Grisa e Schneider, 2015). Além disso, o programa promove a integração intersetorial entre os setores de educação, agricultura e desenvolvimento social, fomentando ações conjuntas entre prefeituras, secretarias municipais e órgãos de assistência técnica, como a EMATER-RJ.²

O impacto do PNAE sobre a agricultura familiar na Região Norte Fluminense revela-se significativo, embora marcado por diferenças entre os municípios. Em alguns deles, como Campos dos Goytacazes e Macaé, observa-se um desempenho mais consistente na aquisição de gêneros provenientes da agricultura familiar, alcançando ou aproximando-se do percentual mínimo de 30% estabelecido pela legislação (FNDE, 2022). Em contrapartida, municípios de menor porte econômico, como Carapebus, São João da Barra e Quissamã, enfrentam dificuldades para cumprir o percentual mínimo exigido, principalmente devido à falta de infraestrutura logística e de organização cooperativa (Triches e Schneider, 2010), mesmo que a agricultura familiar seja um dos principais motores econômicos destes.

É importante que analisemos alguns critérios. Por exemplo, durante a pandemia de COVID-19, entre 2020 e 2021, a aplicação da Lei nº 13.987/2020, que autorizou a distribuição de kits alimentares com recursos do PNAE, manteve o vínculo com a agricultura familiar, ainda que com adaptações. Esse cenário evidenciou a resiliência e importância social da agricultura familiar, que continuou

² Essa articulação permite que o PNAE funcione como uma política pública multifuncional, integrando dimensões econômicas, educacionais e sociais (Maluf, 2011).

abastecendo comunidades e escolas mesmo em meio a restrições sanitárias (FNDE, 2021). Apesar disso, o alcance efetivo do programa ainda depende do fortalecimento das instituições e da cooperação entre os agentes envolvidos no nível local. A experiência da região revela que o sucesso do programa não está apenas na destinação de recursos, mas na coordenação entre produtores, prefeituras e órgãos de apoio técnico. Esses obstáculos vão abranger questões políticas e sociais maiores do que as analisadas neste trabalho, mas vemos que os desafios enfrentados na região são análogos às barreiras históricas que o programa enfrentou em outras regiões do país. Problemas como financiamento insuficiente, entraves burocráticos nas compras públicas, fragilidade da governança local e dificuldades de organização da agricultura familiar são recorrentes ao longo de sua trajetória e comprometem o cumprimento de suas diretrizes. Esses desafios revelam a necessidade de fortalecimento institucional contínuo, acompanhado de investimentos em capacitação técnica e melhoria dos processos de gestão para assegurar a execução integral dos princípios do programa (Silva, 2019). O PNAE representa mais do que uma política de alimentação escolar: é uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável, cuja consolidação requer continuidade, capacitação e integração entre os diferentes níveis de governo e sociedade civil.

CAPÍTULO 2

DESAFIOS ENFRENTADOS PELOS AGRICULTORES FAMILIARES

Apesar dos avanços promovidos pelo PNAE no fortalecimento da agricultura familiar, a participação dos produtores ainda enfrenta alguns obstáculos organizacionais. No contexto da Região Norte Fluminense, um dos principais entraves enfrentados pelos agricultores familiares é a deficiência de infraestrutura logística, que inclui transporte precário, armazenamento inadequado e falta de equipamentos para beneficiamento e conservação dos alimentos. Muitos produtores da região não possuem meios de transporte próprios ou dependem de estradas rurais em más condições, o que dificulta o cumprimento dos prazos de entrega exigidos pelas chamadas públicas do PNAE. Triches e Schneider (2010) e Almeida (2022) apontam que essas limitações logísticas reduzem a competitividade e a capacidade de fornecimento regular dos pequenos produtores, levando à subutilização do potencial produtivo local. Um segundo obstáculo é a burocracia envolvida nos processos de compra pública, já que a participação no PNAE exige o cumprimento de uma série de requisitos legais, como a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), notas fiscais, certificações sanitárias e registro de cooperativas. De acordo com Grisa e Schneider (2015), muitos agricultores não conseguem atender a essas exigências por falta de assistência técnica e orientação adequada dos órgãos públicos. Levantamentos da EMATER-RJ (2021) reforçam essas afirmações, pois identificaram a escassez de técnicos capacitados para orientar os produtores sobre documentação e procedimentos administrativos. Por conta disso, há uma baixa adesão às chamadas públicas, especialmente em municípios de pequeno porte, onde a gestão pública carece de estrutura e planejamento estratégico.

Outras questões se levantam: A ausência de capacitação técnica continuada e de organização coletiva eficiente, a falta de integração entre conselhos e secretarias municipais, e a falta de planejamento. A agricultura familiar depende da ação cooperativa para atender à demanda das escolas, mas muitas associações rurais da região ainda operam de forma informal ou desarticulada. Segundo Maluf (2011), a fragilidade organizacional compromete a escala de produção e a uniformização da oferta, que é uma característica do programa, dificultando o atendimento aos padrões de qualidade exigidos pelo PNAE. A falta de acesso a

programas de assistência técnica (ATER) e extensão rural (EMATER) agrava esse cenário, impondo certos limites ao potencial de inovação e de diversificação da produção agrícola. Essa falta de diálogo entre o setor produtivo e a gestão pública resulta em chamadas públicas descontinuadas ou mal planejadas, dificultando a participação dos produtores.

Transformar a obrigação legal de compra em uma relação estável e colaborativa entre Estado e sociedade é um dos principais desafios da gestão pública a nível nacional. Nesse sentido, a heterogeneidade socioeconômica da Região Norte Fluminense, que se dá a partir de uma grande diferença de seus municípios, já que Campos, Macaé e São João da Barra, por exemplo, são municípios *petrodependentes*³ e com rendas *per capita* muito mais elevadas do que seus vizinhos. Essas distorções influenciam diretamente o impacto do PNAE, tendo em vista que, além das questões econômicas, os municípios maiores (como os já citados Campos dos Goytacazes e Macaé), tendem a apresentar melhor desempenho, com maior volume de compras da agricultura familiar, enquanto localidades menores enfrentam maior dependência de repasses federais e menor estrutura administrativa.

Segundo dados do Censo Agropecuário (IBGE, 2017) de Almeida (2022), o número de estabelecimentos familiares é expressivo na região, mas grande parte desses produtores atua em condições de vulnerabilidade econômica, o que por si só já reduz a capacidade de participação em políticas públicas de compras institucionais. Sem estabilidade econômica e muito afetados por intempéries naturais, por exemplo, esses agricultores da região estão sujeitos a uma condição de desigualdade, que revela que o impacto do PNAE não depende apenas da legislação. O PNAE depende, portanto, da capacidade institucional e territorial de cada município em integrar produtores e escolas dentro de uma lógica de desenvolvimento local sustentável.

³ Segundo Piquet (2016), a indústria do petróleo, que afeta diretamente a vida desses três municípios em especial, mudou completamente a dinâmica destes. Antes, eram bem mais dependentes da agricultura e pecuária, mas nesse novo processo histórico, não. Isso não aconteceu com os vizinhos que não se beneficiaram da exploração do Petróleo.

2.1 - Qualidade, Acesso e Gestão da Merenda Escolar

Por outro lado, percebemos que os desafios mais recorrentes no fornecimento da merenda escolar estão na logística de transporte e distribuição dos produtos. Estradas em más condições, infraestrutura defasada, falta de repasses institucionais são exemplos das dificuldades administrativas para a execução eficiente do PNAE. Almeida (2022), avalia que a maioria dos agricultores familiares da região Norte Fluminense não dispõe de veículos adequados para o transporte de alimentos frescos, o que compromete a regularidade das entregas e a qualidade dos produtos. Outro ponto de dificuldade são as estradas rurais em condições precárias e as longas distâncias até as escolas dificultam o cumprimento dos prazos estabelecidos pelas chamadas públicas. Isso impacta diretamente a eficiência do fornecimento e gera prejuízos, tanto para os produtores quanto para as instituições escolares, que dependem da entrega contínua dos alimentos (Triches e Schneider, 2010). As questões climáticas e culturas sazonais também afetam a maior parte dos agricultores familiares. Os produtores da região trabalham com culturas que não podem ser colhidas e fornecidas durante todos os períodos do ano e ainda são de pequena escala – o que dificulta o atendimento constante à demanda do PNAE, que exige fornecimento regular e diversificado de alimentos ao longo do ano. A ausência de planejamento produtivo e a falta de acesso a informações sobre a demanda das escolas e o calendário de entregas levam a desequilíbrios entre oferta e necessidade. Segundo Belik (2003) e Grisa e Schneider (2015), a integração entre produtores e gestores públicos ainda é incipiente, o que gera falhas na articulação entre a produção agrícola e o consumo institucional.

Para participar do PNAE, os agricultores precisam cumprir normas de vigilância sanitária, emitir nota fiscal, apresentar a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) e atender a outras formalidades legais. No entanto, de acordo com relatórios da EMATER-RJ (2021), muitos agricultores familiares não possuem o apoio técnico necessário para lidar com essa burocracia, o que os impede de formalizar sua participação nas chamadas públicas. Em municípios menores, onde há carência de profissionais especializados e estruturas de apoio, essa dificuldade é ainda mais evidente, levando à baixa adesão dos produtores locais. Maluf (2011) e Triches e Schneider (2010) concordam e verificam que a capacitação técnica e

gerencial dos agricultores familiares é um fator determinante para o sucesso ou insucesso do fornecimento de alimentos ao PNAE. A atuação de forma individual e desarticulada ainda predomina em várias comunidades rurais, dificultando a organização da produção, a negociação com as escolas e a gestão financeira das vendas. Dessa forma, a criação de cooperativas e associações rurais é essencial para superar as limitações individuais e aumentar a escala de fornecimento.

Contudo, a consolidação dessas entidades requer investimento em formação continuada, gestão participativa e acesso a crédito rural, dimensões que ainda são frágeis na Região Norte Fluminense. Sem entidades qualificadas que protegem os direitos e garantem o acesso a partir de uma comunicação eficiente com os órgãos legais, muitos agricultores não recebem informações claras sobre os editais de chamada pública, prazos de entrega e condições de pagamento. Essa falta de diálogo institucional gera insegurança e desmotivação entre os fornecedores. Grisa e Schneider (2015) destacam que a ausência de canais permanentes de comunicação entre as Secretarias Municipais de Educação, Agricultura e os agricultores familiares prejudica o fluxo das informações e compromete a efetividade da política pública.

2.2 Descompasso Institucional

Embora o PRONAF tenha como objetivo organizar e formalizar a relação comercial entre produtores e escolas, na prática ele se tornou um obstáculo técnico e burocrático para muitos agricultores familiares, sobretudo os que atuam de forma individual e com baixa escolaridade. Segundo Almeida (2022) e relatórios da EMATER-RJ (2021), a maioria dos produtores do Norte Fluminense tem dificuldade em compreender os formulários exigidos, calcular os custos de produção e preencher adequadamente as planilhas de venda. Essa limitação resulta na exclusão de agricultores locais que, mesmo produzindo alimentos de qualidade, não conseguem formalizar suas propostas. Outro fator que agrava essa situação é a ausência de apoio técnico contínuo por parte das instituições públicas de assistência e extensão rural. A EMATER-RJ, principal órgão responsável por esse suporte no estado, enfrenta déficit de recursos humanos e estruturais, o que limita a

capacidade de atendimento direto às comunidades rurais (EMATER-RJ, 2021). Sem essa orientação, muitos produtores têm dificuldades em reunir a documentação exigida, como nota fiscal, certificações sanitárias e DAP válida, e em estruturar seus projetos de forma competitiva nos editais. Essa lacuna entre a exigência legal e o apoio técnico disponível reflete o que Grisa e Schneider (2015) denominam de “descompasso institucional” entre a formulação da política e sua implementação no território. Por isso, a elaboração de projetos como o Projeto de Venda da Agricultura Familiar é uma das etapas mais importantes para a participação dos agricultores familiares nas chamadas públicas do PNAE. O projeto, exigido como documento-base do edital, deve conter informações detalhadas sobre os produtos ofertados, quantidades, preços, cronograma de entrega e comprovação de aptidão ao PRONAF.

De acordo com Triches e Schneider (2010), a desarticulação entre produtores e a baixa consolidação das cooperativas agrícolas dificultam o planejamento da produção e a padronização dos produtos, inviabilizando a elaboração de propostas compatíveis com as necessidades da merenda escolar. Essa limitação é ainda mais evidente em municípios de menor porte do Norte Fluminense, como Carapebus e São Fidélis, onde a fragmentação produtiva e a carência de infraestrutura restringem a capacidade de resposta às chamadas públicas. Embora o PNAE represente uma oportunidade de mercado estável, a complexidade dos processos administrativos e a falta de assistência técnica efetiva transformam essa oportunidade em um desafio. Superar essa barreira exige políticas públicas voltadas à simplificação dos editais, capacitação técnica continuada e fortalecimento das cooperativas rurais, garantindo que o direito de participar do programa seja, de fato, acessível a todos os produtores familiares.

Diante dos obstáculos enfrentados pelos agricultores familiares na elaboração dos projetos de venda exigidos pelos editais do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), é fundamental discutir estratégias que viabilizem a inclusão efetiva dos produtores e fortaleçam a integração entre Estado e sociedade rural. Essas estratégias devem abranger desde a simplificação dos processos administrativos até o fortalecimento da assistência técnica e da organização coletiva dos agricultores, considerando as particularidades socioeconômicas e

produtivas da Região Norte Fluminense. Muitos municípios do Norte Fluminense ainda utilizam editais extensos, com linguagem muito técnica e exigências excessivas. A falta de clareza, alinhada à falta de informação e desconexão com a realidade direta do produtor é uma das questões mais complexas. De acordo com o Manual do FNDE (2020), a legislação permite certa flexibilidade na estrutura dos editais, desde que mantidos os princípios da transparência e isonomia. Experiências positivas mostram que em Macaé e Campos dos Goytacazes, onde o apoio técnico e a simplificação documental resultaram em maior número de propostas aprovadas e no cumprimento integral da meta de 30% de aquisição de produtos da agricultura familiar (Almeida, 2022).

2.3 - Ações de Ampliação de Participação Coletiva

Outro eixo estratégico para ampliar a participação dos agricultores familiares no PNAE são as ações de participação e conscientização. A primeira que analisamos é a formação de cooperativas e associações rurais. Como destacam Grisa e Schneider (2015), o cooperativismo é um instrumento de empoderamento social e político dos agricultores, reduzindo a vulnerabilidade frente às exigências burocráticas e fortalecendo o protagonismo local. A organização coletiva possibilita maior escala de produção, divisão de responsabilidades, planejamento de safra e capacidade de negociação com o poder público. Na Região Norte Fluminense, experiências como a Cooperativa de Agricultores Familiares de Macaé (Coopmac) e a Associação dos Produtores Rurais de Campos (Asproc) demonstram que, quando há apoio técnico e institucional, a elaboração dos projetos de venda torna-se mais ágil e eficiente, refletindo em maior inclusão produtiva.

Outro braço da associação coletiva se dá a partir dos projetos de extensão universitária desenvolvidos pela UENF e pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Esse tipo de ação tem contribuído com ações de capacitação, elaboração coletiva de projetos de venda e assessoria jurídica aos produtores rurais. Essas parcerias possibilitam a troca de conhecimento técnico e a elaboração de propostas mais competitivas. Além disso, a articulação com programas como o PRONAF, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Plano Safra oferece suporte financeiro e logístico complementar, permitindo que os agricultores adequem sua produção às demandas da merenda escolar (Belik, 2003; Maluf, 2011).

Para que ocorra a comunicação efetiva entre os agricultores familiares e as secretarias municipais de educação e agricultura, uma das ações realizadas são a criação de comitês de acompanhamento do PNAE, integrando produtores, gestores e membros dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) – que pode facilitar o fluxo de informações sobre os editais, prazos, preços de referência e critérios de avaliação. Essa aproximação institucional favorece a confiança mútua, reduz erros formais nos projetos e permite um planejamento mais sincronizado entre a produção agrícola e o calendário escolar, um fator essencial para a regularidade no fornecimento (FNDE, 2022).

Assim, observamos que as estratégias apresentadas apontam para a necessidade de uma governança participativa do PNAE, baseada na cooperação entre Estado, produtores e instituições de apoio. O objetivo de superar as dificuldades na elaboração dos projetos de venda não depende apenas da simplificação dos documentos, mas da construção de um ecossistema de apoio técnico, institucional e educativo capaz de garantir que os agricultores familiares possam se inserir de forma estável e competitiva nas políticas públicas de alimentação escolar. O fortalecimento da agricultura familiar dentro do PNAE não é apenas uma questão de gestão administrativa, mas de democracia alimentar e desenvolvimento territorial sustentável, reafirmando o papel do programa como política pública estruturante para o meio rural brasileiro.

CAPÍTULO 3

A EXPERIÊNCIA DO INSTITUTO FEDERAL FLUMINENSE NA COMPRA DA AGRICULTURA FAMILIAR: PERCEPÇÕES DA GESTÃO ESCOLAR

A entrevista foi realizada com a diretora de Políticas Estudantis do Instituto Federal Fluminense - pólo Campos dos Goytacazes (IFF), Alessandra Asmar de Freitas, nutricionista do campus e profissional responsável pela coordenação das ações relacionadas à alimentação escolar, assistência estudantil e gestão dos recursos destinados à execução do PNAE na instituição. Alessandra tem uma posição importante na estrutura administrativa do campus, e isso a torna uma das principais agentes envolvidas no planejamento e na execução das compras de produtos da agricultura familiar. A escolha da entrevistada se justifica pela experiência direta que ela possui na operacionalização do PNAE no IFF e pela relevância do papel desempenhado pela Assistência Estudantil na articulação entre a gestão escolar. Nessa posição, ela também é responsável pela comunicação com os agricultores familiares e realizadora dos processos administrativos necessários para viabilizar as compras públicas.

A análise da experiência do Instituto Federal Fluminense (IFF) evidencia que a execução da alimentação escolar na instituição é estruturada por um conjunto de normas que articula a legislação nacional do PNAE, dispositivos da Lei nº 14.133/2021 e procedimentos administrativos internos. Embora o PNAE seja a base normativa fundamental, o IFF incorpora etapas formais típicas da nova Lei de Licitações, como elaboração de Estudo Técnico Preliminar, Documento de Formalização da Demanda, mapa de risco e comparativos de preço, que passam a compor o fluxo institucional da chamada pública. Esse modelo é operacionalizado no Sistema Unificado de Administração Pública (SUAP), no qual a nutricionista responsável inicia o processo, seguido da atuação do setor de compras, da procuradoria jurídica e da Diretoria de Políticas Estudantis. Assim, ainda que não exista uma norma interna única e consolidada, o Instituto opera mediante um arranjo burocrático próprio, que combina rigor documental, padronização de rotinas e forte controle jurídico.

É necessário mencionar que o IFF em Campos dos Goytacazes é uma das instituições de educação que tem a capacidade de cumprir a lei, adquirindo de maneira contínua, produtos da agricultura familiar local por meio do PNAE. Às perguntas formuladas tiveram como objetivo principal compreender a dinâmica de implementação do PNAE no IFF, investigando aspectos como organização interna, articulação institucional, desafios enfrentados e estratégias adotadas para viabilizar a compra de alimentos da agricultura familiar. Além disso, foi necessário identificar os elementos que permitem ao IFF superar obstáculos que limitam outras unidades de ensino do município, contribuindo assim para uma análise mais ampla sobre a execução do PNAE no contexto local. Dessa forma, a entrevista forneceu subsídios essenciais para fundamentar a discussão presente nesta monografia, oferecendo uma visão concreta da prática administrativa e do processo de gestão que tornam possível a efetivação do programa no IFF.

3.1 Entrevista

Letícia. Qual a sua função no IFF e quanto tempo você trabalha com o processo de compras da merenda escolar?

Alessandra. Eu sou nutricionista, né? Entrei no concurso como nutricionista, atuo como nutricionista, e assumi há um ano e meio a diretoria de Assuntos Estudantis, que mudou para Política Estudantis. Estou me acostumando ainda com o nome, e cuido da questão da assistência também. Então, tem a ver também com a nutrição aqui, porque a diretoria tem a questão da psicologia, da assistência social e também da nutrição. São tantas coisas.

Letícia. O IFF sempre conseguiu comprar esse alimento da agricultura familiar local? Isso é recente? Como começou? Como que o IFF conseguiu implementar?

Alessandra. Então, essa conversa a gente começou lá em 2017, mais ou menos, embora a lei seja de 2009 a gente começou em 2017. Nós tivemos muita dificuldade, mas a questão interna mesmo. O nosso procurador era muito exigente, colocou muitos empecilhos. E a gente só conseguiu realizar, tanto aqui como em Cabo Frio, a gente só conseguiu realizar em 2019. Cabo Frio ainda chegou a fazer 2018, e a gente fez em 2019. Foi a nossa primeira chamada. E de lá pra cá a gente

não parou mais. Então, foi um ganho muito grande também, né? Para nossa merenda, com certeza.

Letícia. E como o IFF organiza esse planejamento da alimentação escolar?

Alessandra. Então, eu como nutricionista sou responsável por essa parte do planejamento. Então, eu levanto a demanda que a gente tem baseado no que se produz na região e a gente consegue essas informações através da Secretaria de Agricultura. Eles têm todo o mapeamento lá na prefeitura e a gente faz também aqui. É porque, assim, o Campus Centro, que é o campus que eu atuo, ele é enorme, a gente tem oito mil alunos. Então, eu hoje sirvo 3.200 refeições por dia, então, são quatro refeições, duas pequenas e duas grandes. A gente não consegue só com a agricultura familiar manter a merenda. Mas a agricultura familiar, a gente sempre priorizou de usar pra cá. Porque além da questão dos produtores, de você entender, sensibilizar mesmo, e assim vamos juntando forças e então, eu planejo a demanda, faço o levantamento dos itens que a gente precisa da quantidade, mando para extensão, para eles fazerem a cotação, que tem que ser de feiras, né? Feiras livres, de preferência. E o setor de compras, junto comigo, a gente vai montando o processo. Aí tem ETP, DFD, aquele monte de documento que nosso procurador atual também insiste em ter.

Letícia. A próxima pergunta você já me respondeu, que existe uma nutricionista responsável e que você ocupa esse cargo. Mas como é a participação da gestão escolar nesse processo, ou só você que organiza tudo? Quem seria responsável por essa parte administrativa das compras (a licitação e as chamadas públicas, a conferência de entregas e até mesmo o pagamento)?

Alessandra. Então, é tudo dividido. Como eu comecei a responder, é tudo dividido. Eu começo com o processo, eu início ele, solicito portaria. Tudo no nosso sistema interno, a gente tem aqui o chamado SUAP. E aí encaminho para o setor de compras, que vai providenciar os outros documentos também. A partir disso, a gente faz o mapa de risco, comparativo, faz tudo. É quase que, pra gente aqui, tem sido quase uma licitação normal. Porque a gente tem uma dificuldade no sistema de não conseguir, não tem um botão lá para dispensa de licitação. Então, acaba sendo uma licitação. Então, compras fica com a parte mais burocrática de montar a

chamada, com todas as normas baseadas na lei, eu fico com a parte mais técnica, da nutrição, do levantamento de cardápio, aquela coisa toda, e o financeiro que paga. Aí, por exemplo, o fornecedor vem, entrega a mercadoria pra gente. Nós recebemos na cozinha, né? Com o estoquista, com tudo mais, avalia, garante a entrega, ok. A gente recebe a nota e a gente encaminha a nota pra contabilidade. Então, são vários setores incluídos em todo o processo.

Letícia. Esses agricultores, normalmente entregam de forma individual e não por meio de cooperativo ou associação?

Alessandra. Esse ano a gente fez uma chamada em agosto. E a gente tem, por exemplo, 30 grupos formais. Informais, eu acho. São 30 grupos informais. Nós temos uma cooperativa. Uma pessoa só, que é o individual. Hoje, né? Ele entrou como fornecedor individual. Então, assim, eles se organizaram em grupos. Nós começamos a chamada com 51 pessoas no individual. E também nós temos hoje 30 assentamentos. Não são os grupos, não. São 30 assentamentos, 13 grupos informais, uma cooperativa e um individual. Então, eles se organizaram. Só que na hora da entrega, eles entregam cada um por si mesmo. E assim, a prefeitura, até o ano passado, estava dando um suporte. Passava em vários locais, assim, deles, né? Em vários sítios deles lá, traziam a mercadoria junto com o produtor. Mas, de lá pra cá, do final do ano pra cá, eles têm entregue sozinhos mesmo.

Letícia. E como é feita essa interação, essa comunicação com os agricultores? Por meio do WhatsApp, reuniões? Existe alguma intermediação dos órgãos públicos?

Alessandra. Sim, a prefeitura dava muito suporte pra gente, através da secretaria. Nós começamos, tentamos com a EMATEL, mas a resposta era muito lenta, muito demorada mesmo. A gente foi pra secretaria. E, desde 2019, são eles que nos dão esse suporte. Eles que têm todo o mapeamento, né? De quem tá produzindo, onde fica. Eles ajudam os produtores na montagem dos projetos. Então, a gente lança a chamada. Eles já fazem uma reunião antes, uns 10, 15 dias antes da chamada acontecer. E, lá, eles montam os projetos, baseados nas entregas do que a gente precisa. E, aí, depois, também, o que facilita um pouco a minha vida, porque ser nutricionista única num campus como esse não é fácil, é que eu mando pedido pra uma pessoa específica da secretaria. Eu não mando pra cada produtor. Porque,

hoje, nós temos 45 produtores. Além dos outros, 90 fornecedores que a gente tem de outras licitações, mais 45 da Agricultura Familiar. E eles são assim: “Ah, eu não tenho os 50 que a senhora quer, posso entregar 15?” Então, assim, ela meio que já se organiza ali, e eu só recebo. Então, com certeza, o apoio da Prefeitura tem sido muito grande pra gente conseguir manter, né? Funcionando redondinho como a gente tem funcionado.

Letícia. Houve algum tipo de capacitação ou orientação que auxiliou vocês na hora de executar esse processo de compra?

Alessandra. É, confesso. Eu estou aqui desde 2011, né? E a gente começou... Depois a gente não tinha merenda, era terceirizada. A gente assumiu como autogestão. E eu tive que aprender tudo no processo. Eu, como nutricionista, fui aprendendo durante o processo mesmo. É como se eu tivesse a obrigação de saber. E não é assim que funciona. Já compras, né? Porque, por ser uma chamada... É diferente da licitação. Então, eles tiveram treinamento. Os pregoeiros sempre têm um treinamento quando muda a lei. Eles focam muito nisso. Mas a gente aqui foi de cabeça mesmo. Mas deu tudo certo.

Letícia. Na sua visão, por que o IFF consegue comprar esses alimentos da Agricultura Familiar local enquanto outras escolas não conseguem?

Alessandra. Então, teria que saber se tem, primeiro, uma nutricionista porque acaba que a parte técnica acaba sendo nossa. Não sei se tem. A verba, ela vem. Ela é carimbada. Então, tem que ser usada. Não tem como você usar em outras coisas. Também não entendo por que não aproveitam e devolvem uma verba que a gente sabe que não é fácil o orçamento. Principalmente de assistência. Não é fácil. Ontem eu estive nesse evento da UFF. E a própria UFF não faz. Eles estão tentando fazer. Tem o PAA e tem agricultura familiar que é através do PNAE. A gente aqui é PNAE. A gente não instituiu ainda o PAA. Só a questão da aquisição pelo PNAE. E eles também não fazem. E eles têm nutricionista. E eles estão querendo... Então, a parte burocrática é a parte mais difícil mesmo. Mas depois que começa, é “copia e cola”. É a mesma coisa. Então, eu não sei te explicar. Aqui a gente teve vontade de fazer. E a gente arregaçou as mangas e foi fazer. Eu não sei se é só a parte burocrática é um problema. Porque, por exemplo, eu quando faço a

minha chamada, São João da Barra e Guarus, que são os outros campus que a gente tem. O campus de São João da Barra eles entram na minha chamada. Então, o trabalho é todo meu. Eles só me dão, me mandam. E aí acontece a chamada lá. E depois, lógico, toda a parte burocrática pós-chamada. Também, de cada campo. E eu fico pensando... Por que não acontece isso na UFF? Com a UFRJ? Porque se fosse fazer uma chamada para a região, facilitaria muito. Eu não sei. Até é uma curiosidade.

Letícia. Quais fatores você acha que facilitam mais esse processo? Seja a proximidade com os agricultores, o relacionamento direto, a estrutura da escola, o apoio da Secretaria de Agricultura. O que você acha que facilita mais nesse processo?

Alessandra. Hoje, de lá para cá, a gente teve uma aproximação maior com os agricultores. Até então a gente não conhecia e eles eram todos cismados. Como que eles iam ser recebidos mesmo. O que eu escuto muito da reclamação deles é que não é qualquer lugar que trata eles bem. E é que eu gosto desse contato com eles, já tive mais, porque eu ficava mais na questão do recebimento. Hoje eu estou mais na parte burocrática. Mas acho que a proximidade com os agricultores é importante. A gente sempre faz uma reunião também antes da chamada. Antes de eu montar a chamada, na verdade, eu entro em contato e aviso: *“eu vou montar uma chamada, o que vocês estão produzindo? O que vocês estão pensando em produzir?”* Vai dar briga todo mundo está produzindo salsinha, cebolinha, gente. Então a gente meio que brinca. Nós temos um grupo também de WhatsApp, que todos ficam à vontade, me chamam às vezes no privado, mandam mensagens. E a secretaria, a prefeitura também foi uma peça-chave, porque eles têm pessoas também muito dedicadas em lidar com os agricultores e trazer eles para cá, facilitar um pouco a vida deles. Porque muitos dos agricultores que a gente tem aqui, nosso perfil, tem gente que não sabe ler, tem gente que não tem estudo. Então eles precisam muito. Eles confiam muito também na gente. E aí eles falam *“ah, dona Alessandra, vai fazer minha nota eletrônica?”* Eu falei, “Deus me livre da sua senha. De jeito nenhum. Nem posso.” eu brinco assim com eles. Mas eu acho que é isso. É o contato com os agricultores, a proximidade, a linguagem que a gente também fala com eles, a secretaria.

Letícia. E os agricultores, eles conseguem sempre entregar o que foi combinado? E se não, como vocês lidam com isso?

Alessandra. Essa, a gente não consegue assim, ser redonda. Porque eles produzem, às vezes, mais coisas do que tem no projeto. Ou então tentaram alguma coisa que não estava no projeto, nem na cabeça deles ainda, mas eles começaram a plantar alguma coisa. Ou então a safra também, às vezes. Já plantei minha safra só daqui a três meses. Ai, meu Deus, eu preciso pra agora. Porque é assim, né? E eles ficam assim: “Dona Alessandra, eu não tenho abacaxi mais, mas eu tenho abóbora.” Aí eu falo: “Nossa, mas não é nem parecido”. Tipo, eu quero servir frutas para os meus alunos, mas vocês estão me apresentando abóbora, gente. Mas é o suco de abóbora. É, como é que eu vou fazer? Estou precisando de abóbora. Mas assim, abóbora não, é de abacaxi. Mas a gente troca, tá? Eu vou dizer pra você que não. Então, por exemplo, segunda-feira, foi até uma coisa que eu contei ontem na UF. Segunda-feira, me liga o produtor, tá? Eu moro em Macaé, trabalho em Campos, 11 horas da manhã, tá meu telefone tocando na estrada. Meu Deus, quem é? Ah, seu fulano. Ai, atendi. *“Bom dia, bom dia, dona Alessandra. Eu tô com um problema aqui, porque a prefeitura não recebeu minha mercadoria. Queria saber se a senhora não pode ficar, que não sei o que.”* Eu falei, tudo bem, tranquilo, mas é o quê? Ele é banana. Ai, o meu senhor, está no projeto? Tem banana no seu projeto com a gente? *“Tem não, dona Alessandra, mas peraí que a senhora pode quebrar um galho?”* Tá bom, tudo bem, não tem problema não. Deixa aí, eu vou falar com o seu Ricardo, que é o nosso estoquista. Ai, eu, peraí, peraí, quantos quilos? duzentos. Nossa. Ai, tá ótimo, eu peço cem, geralmente, por semana. Mas duzentos a gente vai gastar, sim, vai gastar. Então, a gente fica, e a gente troca.

Letícia. E vocês têm sazonalidade de entrega dos produtos, tipo, variado de acordo com as estações do ano? Vocês têm esse controle?

Alessandra. A gente busca, né, a gente busca fazer, né, até a nossa chamada, por exemplo, a gente tenta, porque esse nosso cardápio, ele é pro ano inteiro, né? Eu tenho hoje quatro, que a gente planeja, né, o cardápio que a gente planeja pro ano inteiro. Mas são só quatro ou cinco que a gente vai virando. Então, não tem como no cardápio eu dizer, ah, o cardápio um vai ter a manga, e o cardápio dois vai ter abacaxi. Não vai ter, a gente põe fruta, a gente bota ali abacaxi, mas

necessariamente a gente sabe que não vai conseguir, né, fora de época, pelo menos não um abacaxi com qualidade, né? Então a gente busca, por isso que a gente pergunta, o que vocês estão produzindo? Porque eu sei o que eu vou poder pedir agora e não, né? E a gente tenta trabalhar, mas às vezes acontece uma chuva muito forte, uma seca, e acaba que eles também pedem produto, e a gente também tem que aceitar. No final do projeto, a gente aceita qualquer coisa. Gente, vamos fechar o projeto? O que vocês estão produzindo? Então, me entrega pra gente fechar o projeto. E se tiver, vocês aceitam? Aceito. Às vezes só tem sal e cebolinha. A gente congela.

Letícia. E sobre a qualidade dos produtos? Sempre atendem às expectativas? Existe um padrão mínimo? E existe devolução quando há algum problema com o produto que eles entregam?

Alessandra. Então, quando são produtores novos, que a gente tem, por exemplo, essa semana a gente teve uma pequena dificuldade, que eu até pensei assim, eu vou pedir uma amostra, ou trazer uma amostra do que seria o molho, né? O que é um molho de salsa? O que é um molho de cebolinha? Cada um, a gente até vai colocar com 150 gramas, mas ele vai ter peso, de repente a pessoa não tem nem como pesar, né? E aí, ela trouxe um “amarradinho” só, como se fossem 35 molhos de salsa. Aí eu, ai meu Deus, não é só 35, não dava, né? Dava ali talvez uns 10. Então assim, 35 era muito. Mas a gente recebe e orienta que na próxima tem que ser um pouco diferente e tal. Para devolver mercadoria, assim, tem que ser quando a gente percebe que, o produtor também tem um esperto, né? A gente sabe que não são todos... Como é que eu vou explicar? Porque tem aquele que não tem o produto, consegue com o vizinho que tem. Então assim, a gente sabe que não... Ou faltou, teve alguma dificuldade, não sei se ele compra, como é que ele faz. Então quando a gente sente que ele quer empurrar uma mercadoria que não é da agricultura, ou que não tá nos padrões que ele já conhece, né? Que já tá explicitado. Por exemplo, aipim a gente faz descascada. “*Ah, não consegui descascar, senhora.*” Eu vou aceitar agora, mas na próxima eu não vou aceitar não, eu vou devolver. Então na próxima eu vou devolver. Entendeu? Então é assim. No geral, qualidade é fantástica, nós não temos o que reclamar não.

Letícia. Quais são os principais desafios que vocês ainda enfrentam?

Alessandra. Até então era uma questão de nota. Porque muitos não sabem fazer nota, muitos não sabem preencher um talão e tem obrigatoriedade. Então essa parte sobrava pra mim. É um tempo que eu... Hoje infelizmente eu não consigo, até brinco com eles, até que enfim uma nota eletrônica, meu Deus! Mas ao mesmo tempo de ter essa questão de como eles não entregam o que está 100% no projeto, a gente tem que fazer a conversão, então eles também não vão fazer. Gostaria muito que a gente conseguisse trabalhar em tudo o que eles produzem, na quantidade que eles podem entregar certinho pra gente não ter essa questão da troca. Assim, que seja bom pra eles também, né? Não só pelo trabalho que dá pra gente. Porque eu percebo e eu não posso dar 100%, né? Que como a gente faz uma chamada e aí tem, por exemplo, um item lá. Vamos pensar que sei lá, brócolis, que é difícil. Ah, tem brócolis. Pô, está na chamada dela. Vamos dizer que você vende? Então assim, eu percebo isso. Empurram um brócolis para um produtor só porque está na chamada e não tem outro que poderia apresentar ali. Então a dificuldade que às vezes eu tenho é fazer visita técnica pra saber se realmente está na lei, que a gente pode fazer, deve fazer. Então, é uma dificuldade hoje orçamentária que a gente tem, aumenta mesmo pra ir pra longas distâncias. A gente acaba usando mais pra estudo mesmo. Sim, acho que a dificuldade interna nossa não tem sentido na veracidade da coisa. E deles, do frete. Porque embora o preço esteja incluído, o frete, muitos não conseguem. Às vezes porque não tem mesmo ônibus que passe ou van que passe pra eles trazerem. Então eles saem empurrando aquele monte de sacola. Eu acho que deveria ter uma ajuda nesse sentido também do frete. Algum lugar que eles pudessem levar e uma central, sei lá, mais próxima. Alguém que pudesse buscar como no ano passado.

Letícia. Tem algum produto da Agricultura Familiar que vocês gostariam de comprar, mas que não encontram disponibilidade local?

Alessandra. Então, até esse ano era ovo. A gente não conseguia. A gente abriu, na primeira chamada tinha ovo. Participaram, mas não forneceram. Desistiram. E esse ano, quando a gente foi fazer a chamada, que foi uma chamada um pouco mais curta, porque a gente sempre executa 100% da chamada para Agricultura Familiar, nunca pra outros itens. Esse ano, como foi um ano muito atípico de orçamento, a gente só estava usando o orçamento da assistência do ativo. Também é carimbada

para outras coisas: permanência, moradia, transporte. E eu quero fazer uma chamada no início do ano, para trabalhar o ano inteiro com a chamada, a gente fez uma chamada curtinha, de 40%, mais ou menos, ao invés de 30%. Então, os outros 60% a gente usou na compra de outros animais. Aí apareceu nessa reunião que eu fiz, pra saber o que eles tinham, pra ver o que eu ia colocar ou não na chamada, apareceu um condensador de ovos. Então, na próxima chamada, a gente vai ter ovos também. E depois do evento na UFF ontem, a gente viu assim... Parece que é muito, né? A nossa verba, esse ano, Cabo Frio, 150 mil, não sei quem, 120 mil, é muito. Só que a nossa demanda é muito grande também. Esse ano, por exemplo, foram 367 mil pro Campus Centro. Só pro Campo Centro, né? Vai pra reitoria e depois distribui pra gente. Só que, por exemplo, ontem, na UFF, tinha uma cooperativa que tinha feijão. A gente sabe que feijão não é barato. Mas se eu fosse comprar feijão da agricultura familiar, eu ia ter que comprar uma quantidade simbólica. Pra dizer, olha, vou comprar, sei lá, 500 quilos. Porque eu uso 40 por dia. Então, se eu for realmente colocar a nossa necessidade, eu só vou listar feijão. Entendeu? Então, assim, eu tenho que distribuir mesmo, né? Então, assim, também tem um produtor que está querendo colocar pão. Um pão de batata também. Aí eu vou ver, vou distribuir a verba pra ver se eu consigo ampliar um pouco mais os nossos itens.

Letícia. Você falou que a Prefeitura ajudava vocês no processo, mas como você acha que a Prefeitura poderia ajudar ainda mais a melhorar o processo de execução do IFF?

Alessandra. Eu acho importante que ele entenda o que que traz para o município, né, que o agricultor... Porque é dinheiro que tá rodando ali na cidade, né? Ele vai ampliar, vai utilizar a terra dele e vai tá comprando as coisas. Enfim, ele tem que entender, tem que sensibilizar a Prefeitura de que disponibilizar um carro uma vez por semana, por exemplo, não é possível que seja tanto, não seja o mínimo que possa ser feito. Então, eu acho que falta um pouco isso, assim, de olhar pro produtor mesmo como parte da cidade, né, que também precisa dessa assistência, né? Eu acho que é mais isso.

Letícia. Você falou que você é nutricionista do IFF-Centro. Você engloba o Guarus e o São João da Barra, o IF consegue fazer essa distribuição nos outros IFs ou só nesses três?

Alessandra. A gente tem chamada em vários campos nossos. Vários campos nossos, de Bom Jesus, Cabo Frio, Macaé faz, em Macaé, fazem até feirinha com agricultores. A gente também está querendo fazer aqui, Cabo Frio, a gente faz, Itaperuna tá fazendo, são vários que fazem. É porque São João da Barra e Guarus, por serem bem próximos, né, que eles meio que pegam carona mesmo, já que a Alessandra tá montando, deixa ela montar, os itens são os mesmos, né? Ela já tá aí encaminhada, e aí não é só na agricultura não, a gente também faz outras licitações, assim, meio que parceria, descartáveis, faz praticamente um só, entendeu?

Letícia. Entendi. O IFF-Centro que começou com o projeto ou veio de outro IF?

Alessandra. Então, tentamos no mesmo ano, que foi 2017, porque como nós somos um IF só, é a mesma reitoria, e que aí foi uma demanda que chegou e a gente tentou. Só que quem começou mesmo, se eu não me engano, foi Cabo Frio, em 2018, eles conseguiram realizar em 2018. Porque a gente ficava assim, o jurídico empacava lá, a gente ia aprendendo aqui, o jurídico empacava lá, a gente ia refazendo aqui. E aí foi Cabo Frio que dominou, então eles foram fazendo.

3.2 Implicações da Entrevista

A entrevista com a Alessandra Freitas foi fundamental para esta monografia porque ofereceu uma visão prática e detalhada sobre a execução do PNAE no IFF, permitindo compreender como a política se operacionaliza no cotidiano institucional. Seu relato contribui diretamente para responder à questão de pesquisa, pois evidencia, a partir da experiência concreta do IFF, os principais desafios da comercialização de produtos da agricultura familiar como burocracia, organização produtiva, logística, regularidade das entregas e mediação institucional. A entrevista permitiu confirmar diversos dados discutidos ao longo do trabalho, especialmente aqueles relacionados à dificuldade dos agricultores em lidar com documentação, emissão de notas fiscais, organização em grupos formais, transporte dos alimentos, além da importância da articulação entre gestão escolar, setor de compras e a

Secretaria Municipal de Agricultura. Pontos relevantes também foram reforçados, como a necessidade de acompanhamento técnico, a informalidade de muitos produtores, a sazonalidade dos alimentos e a flexibilidade necessária para ajustar as entregas.

A partir da organização interna descrita, observa-se que o processo de aquisição de alimentos no IFF não viola o princípio constitucional da impessoalidade. Ao contrário, a instituição adota critérios objetivos definidos no edital da chamada pública, utiliza procedimentos administrativos rastreáveis e distribui responsabilidades entre diferentes setores, o que reduz margens de subjetividade ou favorecimento. A discricionariedade técnica da nutricionista, presente sobretudo no planejamento dos cardápios e na definição das quantidades necessárias, não caracteriza personalização do processo, mas sim o exercício de uma atribuição profissional prevista na regulamentação do PNAE. Portanto, a gestão do programa no Instituto permanece alinhada aos princípios da administração pública, especialmente legalidade, impessoalidade e publicidade.

No que se refere ao desempenho institucional, a experiência do IFF pode ser caracterizada como um caso de sucesso na implementação do PNAE em Campos dos Goytacazes. A instituição realiza chamadas públicas de forma contínua desde 2019, mantém articulação direta com a Secretaria Municipal de Agricultura, integra mais de quarenta agricultores familiares à sua rede de fornecedores e consegue cumprir de modo estável a obrigatoriedade de destinação mínima de 30% dos recursos ao segmento. Ademais, a entrevista realizada com a gestora responsável indica que o Instituto desenvolveu um modelo de cooperação intersetorial que envolve setores administrativos internos, agricultores e órgãos municipais, garantindo regularidade nas entregas e aprimorando a capacidade de organização coletiva dos produtores. Esses elementos demonstram que o êxito do IFF decorre não apenas do cumprimento formal da legislação, mas de uma governança institucional que favorece a execução da política pública e supera obstáculos recorrentes enfrentados por outras unidades escolares do município.

A experiência relatada por Alessandra dialoga diretamente com autores citados na revisão, como Grisa e Schneider (2015), que discutem a fragilidade organizacional dos produtores; Triches e Schneider (2010), que destacam

problemas logísticos; e Almeida (2022), que aborda as dificuldades burocráticas e estruturais enfrentadas pelos agricultores familiares. Assim, a entrevista não apenas reforça a literatura utilizada, mas também a contextualiza à realidade local, fortalecendo a análise empírica da pesquisa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como propósito analisar os desafios enfrentados pelos agricultores familiares na comercialização de seus produtos para o PNAE, à luz da Lei nº 11.947/2009. O estudo permitiu compreender que, embora o programa represente uma política pública estruturante de segurança alimentar, desenvolvimento rural e fortalecimento da economia local, sua execução no território estudado ainda é marcada por limitações organizacionais que dificultam a plena efetivação de seus objetivos legais.

Os resultados obtidos evidenciam que a participação da agricultura familiar no PNAE depende de múltiplos fatores, tais como infraestrutura logística adequada, assistência técnica continuada, processos administrativos simplificados, articulação intersetorial e fortalecimento das organizações coletivas. Verificou-se que obstáculos como dificuldades de transporte, deficiência no preenchimento de documentação, falta de planejamento integrado entre prefeituras e produtores, baixa capacidade de organização cooperativa e as exigências burocráticas do processo de compra pública constituem barreiras recorrentes ao acesso dos agricultores ao mercado institucional.

A análise da experiência do IFF revelou-se fundamental para compreender caminhos possíveis de superação desses entraves. A instituição, ao desenvolver um modelo de gestão baseado na articulação entre diferentes setores administrativos, na proximidade com os agricultores e no apoio direto da Secretaria Municipal de Agricultura, demonstra que a execução exitosa do PNAE depende de vontade institucional, diálogo contínuo, comunicação efetiva e coordenação entre Estado e produtores. A entrevista realizada trouxe evidências que confirmam os achados da literatura e ilustram como práticas de governança colaborativa contribuem para ampliar a participação dos agricultores familiares no fornecimento de alimentos para a alimentação escolar.

Conclui-se que, embora a legislação seja robusta e o PNAE possua potencial para transformar realidades locais, sua efetividade só se concretiza quando acompanhada de ações de apoio técnico, planejamento intersetorial, investimento em infraestrutura e fortalecimento das organizações sociais. Ademais, destaca-se a importância de políticas públicas complementares, como assistência técnica, formação continuada e estímulo ao cooperativismo, que ampliem a capacidade produtiva e gerencial dos agricultores familiares. Portanto, a superação dos desafios identificados nesta pesquisa requer o compromisso articulado entre instituições de ensino, gestores públicos municipais, agricultores, órgãos de assistência técnica e conselhos de controle social. Reforça-se, assim, que o PNAE não deve ser compreendido apenas como uma política de alimentação escolar, mas como um instrumento de desenvolvimento territorial sustentável e de promoção do direito humano à alimentação adequada. Espera-se que os resultados aqui apresentados contribuam para o aprimoramento das práticas de gestão e para a ampliação da participação da agricultura familiar no programa, fortalecendo vínculos entre campo e escola e promovendo maior justiça social no âmbito das políticas públicas brasileiras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Thiago Chagas de. *Políticas públicas de fomento à agricultura familiar: uma análise das iniciativas locais em Campos dos Goytacazes/RJ (2015-2016)*. Campos dos Goytacazes – RJ: Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, 2018. Monografia. Disponível em: <https://uenf.br/graduacao/wp-content/uploads/sites/4/2019/05/MONOGRAFIA-Vers%C3%A3o-Final-Thiago-Chagas-de-Almeida.pdf>. Acesso em: 20 set. 2025.

BELIK, Walter. *A alimentação escolar e a segurança alimentar e nutricional no Brasil*. Revista de Nutrição, 2003.

BRASIL. *Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006*. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 18 set. 2006.

BRASIL. Instituto Federal Fluminense. Chamada Pública nº 002/2025: aquisição de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural para atendimento ao PNAE. Campos dos Goytacazes: IFFluminense, 2025.

_____. *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, 17 jun. 2009.

_____. *Guia Alimentar para a População Brasileira.* Ministério da Saúde, 2014.

_____. *Lei n.º 13.987, de 7 de abril de 2020.* Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 8 abr. 2020.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). *Relatórios de Acompanhamento do PNAE.* Brasília, 2022.

_____. *Lei n.º 14.628, de 20 de julho de 2023.* Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, 21 jul. 2023.

CASTELO, Ana Caroline et al. *Perspectivas da alimentação escolar em ambientes escolares públicos: um estudo qualitativo.* Saúde e Sociedade, v. 32, 2023.

DIAS, Thiago Ferreira; OLIVEIRA, Erysson Faustino de. *Agricultura familiar, políticas públicas e mercados institucionais: uma análise exploratória do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE no Rio Grande do Norte.* Holos, v. 5, p. 1–19, 2019.

FNDE. *Relatórios de acompanhamento do PNAE.* Brasília: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2021–2023.

FNDE. *Manual para aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar: 2.^a ed.* Brasília: FNDE, 2016. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/phocadownload/programas/alimentacao_escolar/pnae_manual_aquisicao-de-produtos-da-agricultura-familiar_2_ed.pdf. Acesso em: 15 set. 2025.

GOMES, Severino Carlos. *Ensino de trigonometria numa abordagem histórica – um produto educacional.* Holos, v. 3, p. 193–203, 24 jul. 2015.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil.* Porto Alegre: UFRGS, 2015.

IBGE. *Censo Agropecuário 2017*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2019.

MALUF, Renato S. *Segurança Alimentar e Nutricional: da produção ao consumo sustentável*. Petrópolis: Vozes, 2011.

PIQUET, Rosélia (org.). *Norte fluminense: uma região petrodependente*. Rio de Janeiro: Editora Telha, 2021.

SCHWARTZMAN, F. *Antecedentes e elementos da vinculação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE à agricultura familiar no Brasil*. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 33, n. 4, e00093916, 2017.

SILVA, S. P. *Trajetória e padrões de mudança do Programa Nacional de Alimentação Escolar*. Brasília: IPEA, 2019.

TAVARES, Ana Luísa Costa et al. *Desafios na articulação entre agricultores familiares e gestores municipais no fornecimento de alimentos ao PAA e PNAE: um estudo de caso*. DEMETRA: Alimentação, Nutrição & Saúde, Rio de Janeiro, v. 20, ed. 84935, 30 set. 2025.

TRICHES, Rozane M.; SCHNEIDER, Sergio. *Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção*. Cadernos de Ciência & Tecnologia, v. 27, n. 2, 2010.