

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, AGRICULTURA FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO CONTEXTO DE UMA INSTITUIÇÃO DE ENSINO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA

1 INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) tem sido objeto de um número crescente de debates e pesquisas no âmbito das instituições públicas de ensino, inclusive quanto ao seu papel na efetivação de políticas públicas de Desenvolvimento Territorial (DT). Contudo, em se tratando das instituições integrantes da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (EPCT), apesar do potencial apresentado, a implementação do Programa de forma plena é complexa e desafiadora (HIRATA, 2017; VILELA et al., 2020; 2022).

O PNAE representa um dos programas de Alimentação Escolar (AE) mais importantes em nível global. Ao longo de sua trajetória, ele tem passado por diferentes reformulações. Em 2009, com a promulgação da Lei n. 11.947/2009 — que dispõe sobre o atendimento da AE e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica —, o PNAE passou a exigir a garantia de que, no mínimo, 30% dos repasses do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) passassem a ser investidos na aquisição de produtos da Agricultura Familiar (AF). Assim, além de promover a alimentação saudável dos estudantes, o PNAE contribui para o fortalecimento da AF (BREITENBACH et al., 2020; AMORIM et al., 2020).

No âmbito das instituições públicas de ensino profissional e tecnológica, os Institutos Federais são entidades que, além de serem especializadas na oferta de Educação Profissional e Tecnológica (EPT), são responsáveis por implementarem políticas públicas, a exemplo do PNAE. Neste contexto, apesar das dificuldades envolvidas no processo de execução orçamentária do Programa, Vilela et al. (2020) ressaltam a sua importância para a segurança alimentar e nutricional (SAN) dos estudantes e para o desenvolvimento local.

Face ao exposto, o presente artigo buscou apresentar as principais interfaces entre PNAE, AF e DT, a partir das aquisições oriundas da AF e das ações institucionais do Instituto Federal de Pernambuco (IFPE). A relevância do manuscrito está associada à temática interdisciplinar que, apesar de muito debatida, ainda há lacunas a serem analisadas, a exemplo da implementação do PNAE em instituições públicas de ensino profissional e tecnológica.

2 O PNAE COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

O PNAE é reconhecido como um dos programas mais abrangentes e antigos na área da AE. Do ponto de vista histórico, a sua estruturação remonta a década de 1940 — quando surgiu a proposta para oferta de alimentação nas escolas, pelo Governo Federal. Entretanto, devido à falta de recursos financeiros, a sua implementação só foi possível a partir da década de 1950, quando foi concebido um programa nacional de merenda escolar (FNDE, 2023).

Durante a maior parte do tempo, o Programa foi implementado por meio de uma abordagem assistencialista e centralizadora. Apenas em 1994, o PNAE passou a permitir que os municípios tivessem maior autonomia na gestão da AE (TRICHES, 2015). A partir de então, enquanto política pública, foi se estruturando de maneira mais descentralizada, observando-se grandes avanços a partir da publicação da Lei n° 11.947, de 2009 — que dispõe sobre o atendimento da AE (BRASIL, 2009).

De acordo com o art. 4º da referida Lei, o propósito do PNAE é promover o crescimento e desenvolvimento integral dos estudantes — incluindo os aspectos biológicos, psicológicos e

sociais —, bem como melhorar a aprendizagem, o desempenho escolar e a adoção de hábitos alimentares saudáveis.

Do ponto de vista operacional, o FNDE calcula os valores a serem repassados e destina às entidades executoras — Estados, Distrito Federal, Municípios e escolas federais. O cálculo do valor de repasse depende do número de alunos matriculados no ano anterior, do número de dias de atendimento e os respectivos valores per capita definidos no art. 47 da Resolução FNDE nº 6/2020 e suas atualizações (BRASIL, 2020; 2023).

Não obstante os desafios para a sua efetivação, este instrumento legal modificou o escopo da compra de alimentos no PNAE em todo o território nacional, por meio da construção do chamado mercado institucional da AE, em que as compras governamentais passam a ser vistas como potenciais meios de estímulo à AF, promovendo segurança alimentar e melhorando a qualidade da alimentação para os estudantes beneficiários das políticas públicas (MATOS; MENEZES, 2019; ALMEIDA et al., 2016).

O PNAE se configura como importante política que legitima a sustentabilidade em suas múltiplas dimensões — mediante a inclusão de consumidores que buscam hábitos alimentares mais saudáveis e fornecedores de alimentos que respeitam as culturas e tradições alimentares locais e diversas —, e promove transformações socioeconômicas a partir da AF e, por conseguinte, estimulando o DT (NUNES, et al., 2018; KROTH; GEREMIA; MUSSIO, 2020).

Ademais, considerando que a abordagem territorial do desenvolvimento — enquanto noção que permite explicar o papel do contexto e do espaço social como elementos influenciadores de desenvolvimento — fundamenta-se na concepção de “território”, os princípios teóricos associados a este tema servem como norte para as pesquisas territoriais (DALLABRIDA et al., 2021).

Lotta e Favareto (2016), por exemplo, afirmam que o território constitui o *locus* de implementação das políticas públicas, sob o enfoque de novos arranjos institucionais, cujas variáveis analíticas contemplam a intersetorialidade ou articulação horizontal, as relações federativas e o olhar para a dimensão territorial nas etapas de concepção, implementação e monitoramento das políticas públicas.

Sob esta ótica, o PNAE se apresenta como uma política pública que tem interfaces e múltiplas relações com o DT, uma vez que, o Programa além de contribuir para a segurança alimentar nas escolas, favorece a economia territorial, ao estabelecer parcerias com produtores locais e fortalecer as comunidades rurais a partir da aquisição de alimentos da AF — ou seja, tem-se uma dinâmica de desenvolvimento de orientação endógena que valoriza as identidades socioculturais e fortalece as potencialidades locais através dos circuitos curtos das cadeias produtivas, em vez de focar apenas na transferência de riquezas e recursos para a ampliação de economias (SODRÉ; SALAMONI, 2017; 2018; CAZELLA et al., 2009).

4 METODOLOGIA

A delimitação espacial do estudo compreende o Instituto Federal de Pernambuco (IFPE), instituição federal de ensino público que oferece cursos técnicos, superiores e de pós-graduação no estado de Pernambuco, abrangendo 16 *campi* distribuídos do litoral ao sertão pernambucano.

A construção metodológica do artigo contemplou a coleta de dados e informações para: 1) construção de um embasamento teórico sobre as categorias AE, AF e DT; e 2) elaboração de um panorama do PNAE no IFPE à luz das aquisições oriundas da AF e das ações institucionais. A coleta de evidências aconteceu entre os meses de abril e maio de 2024, onde foram selecionados no Portal de Periódico da CAPES e no Google Acadêmico artigos correlatos às categorias estudadas. Foram extraídos e analisados, ainda, dados do Portal de Compras do

Governo Federal, por meio do Painel de Compras — resultando em uma pesquisa do tipo bibliográfica e documental com enfoque quanti e qualitativo.

As pesquisas no Portal de Compras do Governo Federal — realizadas no dia 03 de maio de 2024, mas com dados atualizados até o dia 05 de abril de 2024 —, por sua vez, permitiram acesso aos indicadores gerais das aquisições realizadas pelo IFPE nos últimos 5 anos — período abrangido pela plataforma de dados. Também foram consultados os Portais do Ministério da Educação e do IFPE.

5 PANORAMA DO PNAE NO IFPE À LUZ DAS AQUISIÇÕES ORIUNDAS DA AF E DAS AÇÕES INSTITUCIONAIS

Do ponto de vista da execução do PNAE no IFPE, no período considerado — 2020 a 2024 — nota-se que os anos de 2021 e 2020 foram, respectivamente, aqueles que contemplaram um maior número de estudantes por meio do Programa. Já em relação aos valores financeiros pagos pelo IFPE, via PNAE, em 2023, foram efetuados os maiores pagamentos de recursos financeiros, totalizando R\$ 972.131,54.

O Quadro 1 apresenta a quantidade de alunos, o valor dos créditos orçamentários descentralizados pelo FNDE ao IFPE — valor previsto —, o orçamento devolvido pelo IFPE ao FNDE — não executado — e o valor financeiro efetivamente repassado pelo FNDE ao IFPE — valor pago —, entre os exercícios de 2020 e 2024, no âmbito do PNAE.

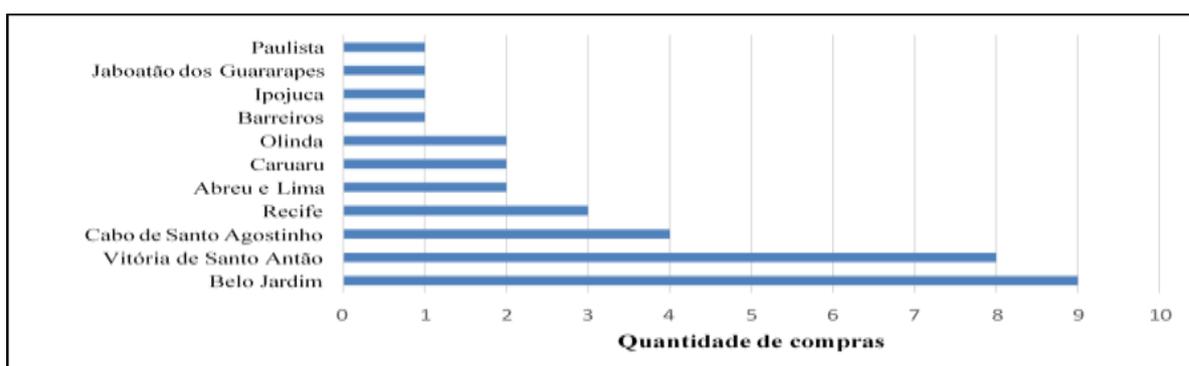
Quadro 3 – Estudantes atendidos, orçamento e recursos financeiros do PNAE no IFPE

Ano	Quantidade de alunos	Valor previsto	Valor devolvido	Valor pago
2020	12.104	R\$ 1.066.886,00	R\$ 197.438,17	R\$ 566.989,38
2021	12.382	R\$ 1.203.259,20	R\$ 198.316,00	R\$ 228.436,68
2022	10.754	R\$ 946.316,00	R\$ 305.678,34	R\$ 925.058,09
2023	10.553	R\$ 1.209.327,20	R\$ 0,00	R\$ 972.131,54
2024	10.539	R\$ 1.249.080,00	-	-

Fonte: FNDE (2024).

Concentrando-se nos processos de compras do IFPE, especialmente, aqueles que contemplaram fornecedores participantes da AF, no período de 2020 a 2023, 11 *campi* situados em municípios diferentes do estado de Pernambuco realizaram compras desta natureza, totalizando 34 processos, conforme observado na Figura 1.

Figura 1 - *Campi* do IFPE e número de compras oriundas da agricultura familiar efetuadas entre os anos de 2020 e 2024



Fonte: Adaptado de Portal de Compras do Governo Federal (2024).

O Quadro 2, por sua vez, apresenta um panorama geral das compras oriundas da AF realizadas pelo IFPE no período de 2020 a 2023. Nota-se que no ano de 2020, os 10 processos de compras somaram R\$ 314.517,67 e contemplaram 17 fornecedores da AF — maior quantidade de agricultores alcançados entre os anos analisados —, ao passo que, em 2022, o número de compras foi inferior aos anos anteriores, mas o valor total dos 9 processos de compras da AF chegou a R\$ 670.272,27 — maior montante registrado no período de análise.

Quadro 2 – Panorama geral das compras oriundas da agricultura familiar realizadas pelo IFPE no período de 2020 a 2023

Ano	Quantidade de compras	Quantidade de itens de compras	Quantidade de fornecedores da agricultura familiar participantes	Valor dos processos de compras da agricultura familiar
2020	10	79	17	R\$ 314.517,67
2021	10	54	11	R\$ 298.375,77
2022	09	84	10	R\$ 670.272,27
2023	05	34	07	R\$ 601.937,33
Total	34	251	30	R\$ 1.885.103,04

Fonte: Portal de Compras do Governo Federal (2024).

A partir dos dados levantados no Portal de Compras do Governo Federal e no site do FNDE, percebeu-se que, entre os anos de 2020 e 2023, 11 *campi* do IFPE — dos dezesseis existentes — adquiriram gêneros alimentícios oriundos da AF para oferecer aos seus estudantes. Embora esta análise tenha se concentrado na execução orçamentária e financeira institucional do PNAE — abordagem predominantemente quantitativa —, verificou-se que participaram dos processos de compras um total de trinta agricultores familiares, indicando que, em alguma medida, esta categoria foi contemplada com o disposto no art. 14 da Lei n. 11.947/2009 (BRASIL, 2009).

No tocante às ações do IFPE relacionadas ao PNAE — levantadas por meio das notícias registradas e publicadas no portal institucional e no dos seus respectivos *campi* —, no período de 2020 a 2024, foram constatadas, além da divulgação de processos de aquisição de gêneros alimentícios — por meio das chamadas públicas —, a distribuição de kits de alimentos para estudantes e familiares durante o período de isolamento social decorrente da pandemia de Covid-19. A nível institucional — em face do que foi encontrado e noticiado pelo Portal do IFPE —, aconteceram algumas iniciativas para formação e capacitação de atores envolvidos com a execução do PNAE, assim como a participação da Instituição em eventos que contemplam a temática.

Em síntese, as principais ações realizadas e divulgadas foram: 1) no mês de setembro de 2020, aconteceu o curso “Execução do PNAE no IFPE: Chamada Pública destinada a compras da Agricultura Familiar”, promovido pela Diretoria de Assistência Estudantil (DAE) e Pró-Reitoria de Extensão (PROEXT); 2) no mês de dezembro de 2020, 9 *campi* abriram chamadas públicas para contratação de fornecedores de alimentos da AF; 3) em 2021, durante a pandemia de Covid-19, foram realizadas chamadas internas para distribuir kits com gêneros alimentícios provenientes do PNAE, adquiridos da AF; 4) em 2022, foi inaugurado o Centro de Colaboração em Alimentação e Nutrição Escolar (Cecane) do IFPE, resultado de parceria com o FNDE e cujo objetivo é desenvolver ações de ensino, pesquisa e extensão; 5) em 2022, o IFPE ofereceu uma formação *online* de dois dias para Conselheiros de Alimentação Escolar de 17 municípios, por meio do Cecane; 6) em 2023, o IFPE participou do 4º Encontro Nacional do PNAE, no Instituto Federal Sul de Minas – *Campus* Poços de Caldas, em que foram

debatidos os avanços, desafios e proposições da política de AE nas unidades executoras federais; 7) em outubro de 2023, o *Campus* Garanhuns do IFPE sediou o I Seminário de Alimentação e Nutrição Escolar e reuniu gestores, equipes multidisciplinares que atuam na Assistência Estudantil de todos os *campi*; 8) em abril de 2024, o Colégio de Dirigentes do IFPE realizou reunião para tratar do desenvolvimento do PNAE na Instituição; e 9) em maio de 2024, foram realizadas oficinas sobre o PNAE em diferentes comunidades e nos *campi* Garanhuns e Afogados da Ingazeira, durante o Seminário de Agroecologia e de Educação do Campo.

Não obstante os números apresentados, o fato de nem todos os *campi* do IFPE estarem executando, ainda, o PNAE pode estar associado a eventuais entraves e obstáculos que precisam ser superados, corroborando com Hirata (2017) e Vilela et al. (2022), que enfatizam o caráter complexo e desafiador que permeia o processo de efetivação do Programa.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como conclusão sobre as principais interfaces entre PNAE, AF e DT, diferentes estudos evidenciam o PNAE como relevante e eficaz política pública capaz de integrar a promoção da SAN de estuantes, o fortalecimento da AF e o estímulo ao DT. Pelo que foi apresentado, o PNAE é um importante programa governamental para AE e, ao exigir que ao menos 30% dos recursos do Programa sejam destinados à compra de produtos da AF, a produção local pode ser impulsionada e os agricultores familiares envolvidos podem dispor de uma fonte de renda que favorece a integração socioeconômica nos contextos territoriais em que estão inseridos.

Sob a ótica do DT, o PNAE contribui para a articulação entre diferentes atores sociais — agricultores familiares, gestores, professores, estudantes e a comunidade em geral — e para a formação de redes de cooperação. Ademais, com o dinamismo da economia local, tem-se o consequente incentivo ao DT. Entretanto, nem sempre os agricultores familiares conseguem ter acesso ao PNAE, o que indica a existência de gargalos e desafios a serem superados para haja uma plena realização do Programa em diferentes contextos, incluindo as instituições de ensino.

A partir da experiência do IFPE, é possível perceber uma execução financeira satisfatória dos recursos advindos do MEC/FNDE com a inserção de alimentos provenientes da AF na alimentação dos estudantes. Porém, o PNAE ainda não é uma realidade em todas as unidades da Instituição. Tanto em nível institucional quanto em nível de *campus* são desenvolvidas ações de debate, formação e capacitação de atores envolvidos com o Programa, porém, são iniciativas que poderiam ser ampliadas, potencializando benefícios alcançados por meio das interfaces entre PNAE, AF e DT. Por fim, para além da execução orçamentária, faz-se necessária uma análise aprofundada que contemple a SAN dos estudantes em perspectiva ampla.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, E.; FERRANTE, V. L. S. B.; ALMEIDA, L. M. M. C. BARONE, L. A. Experiências de efetivação do PNAE em municípios paulistas: entraves e perspectivas. **Informações Econômicas**, v. 46, n. 2, mar./abr. 2016.
- AMORIM, A. L. B.; RIBEIRO JÚNIOR, J. R. S.; BANDONI, D. H. Programa Nacional de Alimentação Escolar: estratégias para enfrentar a insegurança alimentar durante e após a COVID-19. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 54, p. 1134-1145, jul./ago. 2020.
- BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 6, de 8 de maio de 2020**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2020.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 2, de 10 de março de 2023**. Altera a Resolução CD/FNDE nº 6, de 8 de maio de 2020. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2023.

BRASIL. **Lei n. 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 República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 de jun. 2009.

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

CAZELLA, A. A.; BONNAL, P.; MALUF, R. S. J. (Orgs.). **Agricultura Familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial do Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

DALLABRIDA, V. R.; ROTTA, E.; BÜTTENBENDER, P. L.; DENARDIN, V. F.; ARENHART, L. O. Abordagem territorial do desenvolvimento: categorias conceituais e pressupostos metodológicos. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável Guaju**, Matinhos, v. 7, n. 1, jan./jun. 2021.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **PNAE – Histórico**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/historico>. Acesso em: 15 maio 2024.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **PNAE – Rede Federal**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/rede-federal>. Acesso em: 16 maio 2024.

HIRATA, A. R. (Coord.). **Manual de Gestão do PNAE para os Institutos Federais**. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais. Pouso Alegre: IFSULMEMINAS, 2017.

KROTH, D. C.; GEREMIA, D. S.; MUSSIO, B. R. Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma política pública saudável. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, n. 10, p. 4065-4076. 2020.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016.

MATOS, M. M. S.; MENEZES, S. S. M. Efeitos do mercado institucional Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE no fortalecimento da agricultura familiar camponesa em Itapicuru/BA. **Revista Geografias**, v. 15, n. 2, jul./dez. 2019.

NUNES, E. M.; MORAIS, A. C.; AQUINO, J. R.; GURGEL, I. A. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como política de inclusão na agricultura familiar do Nordeste do Brasil. **Revista grifos**, v. 27, n. 45, p. 114-135. jul./dez. 2018.

SODRÉ, M. S.; SALAMONI, G. O território como propulsor do desenvolvimento: as repercussões dos programas de compras públicas no sistema da agricultura familiar em Pelotas/RS. **Revista da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia (Anpege)**. V. 13, N. 21, p. 31-41, maio/ago. 2017.

SODRÉ, M. S.; SALAMONI, G. Potencialidades territoriais para o desenvolvimento rural: os mercados institucionais de alimentos em Pelotas-RS. **Geografia**, v. 43, n. 1, p. 31-41, jan./abr. 2018.

TRICHES, R. M. Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2015, p. 181-200.

VILELA, K. F., FREITAS, A. F.; BRAGA, G. B. O Programa Nacional de Alimentação Escolar no Instituto Federal Baiano: uma abordagem relacional do processo de implementação. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 60, n. spe, p. 1-21, 2022.

VILELA, K. F.; FREITAS, A. F.; BARBOSA, R. A.; ANDRADE, M. P. Implementação do PNAE no Instituto Federal de Minas Gerais: entre discricionariedades, elementos institucionais e relacionais. **Research, Society and Development**, v. 9, n. 10, p. 1-31, 2020.