




 Ana Luísa Costa Tavares<sup>1</sup>  
 Jessiane Caroline Teixeira<sup>1</sup>  
 Helena Siqueira Vassimon<sup>2</sup>  
 Waldemar Galante Junior<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Universidade Paulista ,  
Departamento de Ciências da  
Saúde. Ribeirão Preto, SP, Brasil.

<sup>2</sup> Prefeitura Municipal de Ribeirão  
Preto , Divisão de Alimentação  
Escolar. Ribeirão Preto, SP, Brasil.

*Financiamento:* O estudo recebeu  
financiamento do banco  
Santander por meio do Programa  
de Iniciação Científica e  
Tecnológica UNIP/Santander  
2021/2022.

#### Correspondência

Ana Luísa Costa Tavares  
analuctav@gmail.com

#### Editor Associado

 Raquel de Deus Mendonça

## **Desafios na articulação entre agricultores familiares e gestores municipais no fornecimento de alimentos ao PAA e PNAE: um estudo de caso**

Challenges in the articulation between family farmers and public managers in food supply to the PAA and PNAE: a case study

### Resumo

**Introdução:** A agricultura familiar tem papel crucial na segurança alimentar, sustentabilidade ambiental e diversidade cultural, sendo central em políticas públicas como o PAA e PNAE. **Objetivo:** Avaliar as contribuições e desafios enfrentados por uma associação de agricultores familiares, gestores sociais e de nutrição no fornecimento de alimentos para o PAA e PNAE em um município do interior paulista. **Método:** Foi realizado um estudo de caso de abordagem qualitativa, com base na Análise de Conteúdo, de Bardin. A amostragem foi intencional e incluiu três atores: um representante do PAA, um nutricionista gestor do PAE no município e um agricultor do assentamento agrícola. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas de forma remota, com transcrição posterior para análise. A análise seguiu três fases: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados obtidos. Os dados foram codificados e classificados em três principais categorias: dificuldades operacionais e logísticas, falta de suporte técnico e administrativo, e participação nas políticas públicas. **Resultados:** Os resultados revelaram que a interrupção do PAA causou grandes dificuldades para o escoamento da produção agrícola, forçando os agricultores a buscarem canais alternativos de comercialização. Já o PAE municipal apresenta desafios como a falta de diálogo entre os atores sociais, entrega ponto a ponto e divulgação ineficaz dos editais de chamada pública. **Conclusões:** Evidencia-se que maior diálogo entre os atores e suporte técnico é essencial para a melhor execução dos programas. Este estudo contribui para o debate sobre políticas públicas de segurança alimentar e a inclusão da agricultura familiar.

**Palavras-chave:** Agricultura. Segurança Alimentar e Nutricional. Programas e Políticas de Nutrição e Alimentação. Alimentação Escolar.

### Abstract

**Introduction:** Family farming plays a crucial role in ensuring food security, promoting environmental sustainability, and fostering cultural diversity. It is central to public policies such as the Food Acquisition Program (PAA) and the

National School Feeding Program (PNAE). **Objective:** To evaluate the contributions and challenges faced by an association of family farmers and social and nutrition managers in supplying food for the PAA and PNAE in a municipality in the interior of São Paulo. **Method:** A qualitative case study was conducted using Bardin's content analysis. The sample was intentionally selected and included three actors: a PAA representative, a nutritionist who manages the PAE in the municipality, and a farmer from the land settlement. Semi-structured interviews were conducted remotely, and the interviews were subsequently transcribed for analysis. The analysis was conducted in three stages: pre-analysis, exploration of the material, and treatment of the results. The data were coded and classified into three main categories: operational and logistical difficulties, lack of technical and administrative support, and participation in public policies. **Results:** The results indicated that the interruption of the PAA caused significant difficulties in disposing of agricultural products, compelling farmers to seek alternative commercialization channels. The municipal PAE, however, faces challenges such as a lack of communication among social actors, point-to-point delivery issues, and ineffective publicization of public calls. **Conclusions:** It is evident that greater communication among actors and technical support is crucial for effective program execution. This study contributes to the debate on public food security policies and the inclusion of family farming.

**Keywords:** Agriculture. Food and Nutrition Security. Nutrition and Food Programs and Policies. School Meals.

## INTRODUÇÃO

A Revolução Verde, um movimento iniciado na década de 1960, buscou aumentar a produção agrícola mundial para erradicar a fome.<sup>1</sup> No entanto, não conseguiu cumprir completamente esse objetivo e trouxe consequências como a depleção de recursos naturais, devido ao uso intensivo de monoculturas, mecanização e agrotóxicos.<sup>2</sup> Atualmente, é indispensável visar não somente ao aumento da produção, mas também a qualidade dos alimentos, a redução das desigualdades sociais<sup>3</sup> e o respeito ao meio ambiente.

A produção de alimentos deve ser segura, saudável e distribuída de forma equitativa, pois dietas inadequadas perpetuam a pobreza e elevam os custos com saúde.<sup>4</sup> Uma vez que, segundo Silva et al.,<sup>5</sup> além de se avaliar quantitativa e qualitativamente os nutrientes que estão à disposição da população, é preciso avaliar em quais condições esses nutrientes são consumidos. A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) também destaca que sistemas alimentares sensíveis à nutrição devem aumentar a disponibilidade de alimentos de forma sustentável e acessível, levando em conta a diversidade e as características nutricionais.<sup>6</sup>

Nesse cenário, a agricultura familiar surge como essencial para garantir a segurança alimentar e nutricional (SAN), assegurando o acesso a alimentos de qualidade, sem comprometer outras necessidades básicas.<sup>7</sup> A agricultura familiar encontra-se inserida em um cenário de soberania e subsistência de várias comunidades, cooperando para um ambiente mais sustentável e justo. Ela oferta alimentos de boa qualidade e diversificados, oriundos de ambientes naturais preservados, objetivando o direito à segurança alimentar, o fortalecimento do mercado interno, a proteção da biodiversidade e a preservação das manifestações culturais.<sup>8</sup>

Políticas públicas, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), são importantes para incluir os agricultores familiares nos mercados institucionais. O PAA, criado em 2003 pela Lei nº 10.696/2003,<sup>9</sup> visa garantir mercado aos agricultores familiares e contribuir para a SAN das populações vulneráveis.<sup>10</sup> Os produtos adquiridos são distribuídos a instituições sociais, restaurantes populares e bancos de alimentos.<sup>11</sup>

Mais tarde, em 2009, foi aprovada a Lei nº 11.947,<sup>12</sup> regulamentando a compra de produtos da agricultura familiar para o PNAE. Essa lei representou um importante avanço no campo das compras públicas, ao priorizar a participação de assentados da reforma agrária e comunidades tradicionais. Para participar de ambos os programas, os agricultores familiares devem estar inscritos no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda, ter a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP) e ter produção própria de alimentos.<sup>11,13</sup>

Entretanto, a inserção dos agricultores familiares, principalmente assentados da reforma agrária, em políticas públicas voltadas para o abastecimento, como o PNAE e o PAA, enfrenta diversos desafios que comprometem a plena participação dos produtores de base familiar nos mercados institucionais, restringindo sua contribuição para o desenvolvimento local e a sustentabilidade das cadeias alimentares.

Segundo Assis, França & Coelho,<sup>14</sup> as dificuldades começam desde a falta de conhecimento dos agricultores sobre os programas até a complexidade no processo de entrega e produção de alimentos. A organização e mobilização dos agricultores são apontadas como desafios centrais, já que muitos deles desconhecem os requisitos legais e enfrentam obstáculos na adaptação às normas exigidas pelas chamadas públicas, que são essenciais para viabilizar a participação da agricultura familiar no PNAE.

Outro desafio destacado por Oliveira et al.<sup>15</sup> é a infraestrutura necessária para integrar os pequenos agricultores familiares aos mercados institucionais. Barreiras como a falta de certificações, a documentação exigida (Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) e a complexidade burocrática do processo de compras públicas dificultam a inclusão dos produtores.

Por fim, outros estudos, como os de Aguiar & Calil,<sup>16</sup> Rockett et al.,<sup>17</sup> Gonçalves et al.<sup>18</sup> e Porrua et al.<sup>19</sup> identificaram falhas na articulação entre os agricultores e o setor público de alimentação. A gestão municipal apresenta fragilidades na aplicação dos critérios previstos pela legislação, especialmente em relação ao planejamento de cardápios e à execução das chamadas públicas. Esses problemas de gestão e planejamento são refletidos na baixa aquisição de alimentos da agricultura familiar, o que limita sua contribuição no abastecimento alimentar municipal e na promoção da segurança alimentar e nutricional.

Ao considerar esse cenário, objetivou-se avaliar a contribuição e possíveis desafios enfrentados por uma associação de agricultores familiares, gestores sociais e de alimentação no que se refere ao fornecimento de alimentos para o PAA e PNAE em um município do interior paulista.

## MÉTODO

O estudo, assim como o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, foram aprovados pelo Comitê de Ética da Universidade Paulista, conforme o número do Certificado de Apresentação para Apreciação Ética (CAAE) 51221521.0.0000.5512.

Realizou-se um estudo de caso com abordagem qualitativa para responder às questões acerca de como é feita a operacionalização do PAA e do Programa de Alimentação Escolar (PAE) no município e quais são os desafios envolvidos nesse processo. A investigação foi guiada pela hipótese de que a falta de diálogo, somada às dificuldades operacionais e de logística, impacta negativamente a participação da agricultura familiar nos programas de abastecimento alimentar do município.

A pesquisa foi realizada no município de Orândia, localizado no interior do estado de São Paulo, pertencente à microrregião de São Joaquim da Barra e à mesorregião de Ribeirão Preto. Orândia é considerada uma cidade de médio porte, com uma população de 38.319 habitantes, densidade demográfica de 131,34 habitantes por km<sup>2</sup>, área de 291,765 km<sup>2</sup> e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,780, de acordo com o Censo de 2022.<sup>20</sup>

Os participantes foram selecionados por amostragem intencional, com base nos atores envolvidos na operacionalização dos programas. Foram incluídos: o representante principal do assentamento agrícola, um nutricionista gestor do PAE de Orândia, encarregado de realizar a elaboração das chamadas públicas e planejamento dos cardápios escolares e um responsável pelas instituições socioassistenciais vinculadas ao PAA municipal, que foi escolhido por possuir contato direto com os assentados e conduzir o recebimento dos alimentos doados, conforme apresentado no Quadro 1.

**Quadro 1.** Perfil dos entrevistados segundo a representação, sexo, escolaridade, cargo, carga horária semanal de trabalho e tempo de experiência com as políticas estudadas. Orândia-SP, 2025.

Representação	Sexo	Escolaridade	Cargo	Carga Horária Semanal	Tempo de experiência com as políticas estudadas
Representante do Assentamento Agrícola	Feminino	Ensino Médio incompleto	Diretora	Dedicação exclusiva	16 anos
Representante da Rede Socioassistencial	Feminino	Ensino Superior completo	Assessora Técnica	40h	2 anos
Representante do Programa de Alimentação Escolar	Feminino	Ensino Superior completo	Nutricionista	30h	17 anos

Fonte: Autoria própria, 2025.

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas de forma remota, por meio de chamada telefônica ou vídeo, para garantir a segurança dos participantes e cumprir com as normas de distanciamento social preconizadas pelo Ministério da Saúde durante a pandemia causada pelo vírus Sars-CoV-2. As entrevistas foram gravadas, mediante autorização dos envolvidos, e foram transcritas na íntegra e revistas somente pelos entrevistadores. As perguntas foram escolhidas com base em trabalhos semelhantes previamente publicados,<sup>21,22</sup> e um guia de entrevista, previamente testado em piloto com profissional habilitado, foi utilizado para nortear a coleta de dados. Durante as entrevistas, os responsáveis pela coleta de dados realizaram anotações de campo para registrar informações relevantes, como os nomes dos participantes e suas funções, impressões subjetivas e a ordem cronológica dos fatos relatados.

Cada entrevista foi conduzida em um único encontro remoto, com duração média de 40 minutos a uma hora, e os entrevistadores receberam treinamento específico para alinhamento e normatização na condução da coleta de dados.

Optou-se por fazer a análise dos dados a partir do método de Análise de Conteúdo proposto por Bardin,<sup>23</sup> no qual há uma análise sistemática de dados qualitativos a partir de codificação e categorização.

O processo de análise foi dividido em três fases: a pré-análise, a exploração dos dados e o tratamento e interpretação das informações, utilizando a técnica de análise temática de conteúdo. Registraram-se 11 códigos, dos quais três foram abordados por todos os entrevistados: *dificuldades com as entregas, escoamento da produção e ausência de diálogo*. A partir desses códigos, realizou-se um processo de categorização em que os códigos foram agrupados, resultando em três categorias principais: (1) Dificuldades operacionais e logísticas; (2) Falta de suporte técnico e administrativo; e (3) Participação nas políticas públicas.

## RESULTADOS

As entrevistas foram realizadas no período de março a abril de 2022. O estudo apresenta recortes das falas e ideias emitidas pelos entrevistados, cujos nomes não serão revelados, visando preservar a identidade dos participantes. A identificação será feita pela entidade que representam, sendo as siglas RA para representante do Assentamento Agrícola; RS para representante da Rede Socioassistencial, e por fim, RE para representante do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

### Entrevista com representante do assentamento agrícola

A entrevista com o RA se iniciou com a caracterização do assentamento. O RA relatou que 29 famílias residem no assentamento, sendo 14 proprietárias da terra e 15 famílias agregadas.

Em seguida, o RA foi convidado a fazer um recordatório da produção de alimentos no assentamento. Foi identificado um grande declínio na produção a partir de 2020, quando o PAA foi interrompido no município e eles perderam um de seus principais canais de comercialização. Ainda assim, a produção se mantém em pequena quantidade com o objetivo de auxiliar na renda familiar, e o escoamento desses alimentos se dá por venda de porta em porta.

Um dos pontos-chave relatados pelo RA foi a falta de uma relação mais próxima com os gestores municipais, a fim de que eles pudessem alinhar interesses e pensarem estratégias que favorecessemos dois setores. Quando questionado sobre o interesse e viabilidade em participar do PAE de Orlândia, o RA informou que já haviam tentado participar outras vezes e que, se fosse possível, este seria um excelente canal de comercialização para eles.

No entanto, segundo o RA, a maior dificuldade enfrentada nesse processo é a falta de transporte adequado. A entrega para o PAE de Orlândia é feita de maneira descentralizada, ou seja, os agricultores ficam responsáveis por distribuir os alimentos em todas as escolas, e não somente em um único local. “Se tivesse um lugar específico como antigamente na cozinha piloto, se a gente pudesse entregar num lugar só e eles mesmos (Prefeitura) distribuíssem, ia ser até mais viável” (RA).

Outra dificuldade relatada pelo RA é acompanhar a divulgação das chamadas públicas, o que faz com que eles saibam da publicação do edital somente quando o prazo para envio de projeto de venda já está se encerrando. “Na maioria das vezes, quando a gente vê já está em cima da hora”. (RA).

Em geral, o RA apresentou indícios de familiaridade com as legislações direcionadas aos agricultores familiares e, em seu discurso, mencionou a compra obrigatória de 30% de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar, além de destacar que, por serem agricultores do município, têm, por lei, prioridade no processo decisório.

Também disse que uma alternativa para que houvesse melhor diálogo entre os setores seria que os representantes dos órgãos municipais os procurassem com maior frequência.

Eles sabem que tem um assentamento na cidade e conhecem os líderes. Eles têm o telefone da maioria de nós. Então, eu acho que seria interessante mandar um email pra gente falando que vai ter (*chamada pública*), quando vai começar. Até porque a gente tem a preferência por estar no município. (RA).

Além disso, o RA manifestou interesse em ampliar a produção, incluindo a produção de alimentos minimamente processados, tendo em vista que essa prática é de interesse de diversos municípios e que tais produtos apresentam maior valor agregado no processo de comercialização. “Nós temos um projeto no centro de formação pra gente adaptar o casarão e fazer isso, embalar uma mandioca, fazer pimenta”(RA).

Apesar das dificuldades, em seu discurso, o RA enfatizou a satisfação em colaborar com a produção de alimentos para o município e que o trabalho executado durante a vigência do PAA era muito gratificante.

A gente sabe quantas crianças pedem uma fruta e uma verdura pros pais e não têm. A gente tem oportunidade de plantar e dar pra eles (Prefeitura) entregar para as famílias carentes...é muito gratificante. (...) A gente sabe o quanto está difícil comprar um alimento hoje no supermercado. (RA).

## **Entrevista com o representante da rede socioassistencial**

A entrevista com o RS foi pautada em entender como era o funcionamento do PAA quando ainda vigente e quais eram as contribuições do programa para as entidades beneficiadas.

O RS explicou como é feito o mapeamento das famílias que precisam de apoio e que são vários órgãos municipais e associações trabalhando em cooperação para entender a situação dessas famílias e encontrar a melhor solução para ajudá-las em suas necessidades.

Nós temos um trabalho vinculado com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento. O primeiro passo quando a família nos procura é verificar a situação perante a secretaria, se essa família já possui cadastro(...) saber se realmente reside no município, há quanto tempo e se estão trabalhando. (...) Temos um relacionamento

muito bom dentro do município com o FAC (Fraterno Auxílio Cristão), lá também tem o trabalho com o serviço social, com a população, é como se fosse uma rede. (RS).

A partir de então, a entrevista foi conduzida com o intuito de entender como era feita a entrega de alimentos pelos agricultores do assentamento agrícola e qual o destino desses alimentos após a entrega.

Eles entregavam toda terça-feira no período da manhã.(...) Não tinha uma quantidade grande, eles faziam o que era mais possível para eles.(...) Toda terça-feira de manhã nós recebíamos esses alimentos, fazíamos a pesagem, separação e depois já encaminhávamos. Primeiramente, os alimentos eram destinados para a Casa de Apoio em Barretos, Casa de Acolhimento do município e Asilo, e depois passávamos para as pessoas (famílias carentes), elas que buscavam ali no Fundo Social.(RS).

Quando questionado sobre a situação atual, o RS respondeu que não há mais nenhuma entrega, e que a última entrega realizada pelos assentados havia ocorrido em 15 de dezembro de 2020.

Foram feitas perguntas acerca de possíveis dificuldades que limitavam a quantidade e variedade de alimentos produzidos e o RS relatou que percebia que somente uma pequena parcela de produtores se interessava pelo projeto.

Percebi que não são todos que têm interesse nesse programa, notávamos maior participação das mulheres, falta de diversificação e planejamento, acredito que eles tinham que ter alguém que incentivasse, com conhecimento mais técnico para orientá-los. Isso poderia favorecer a produção no cotidiano. (RS).

Também foi relatado que, nessa época, o município fornecia transporte para buscar a produção e levar para a cidade. Além disso, o recebimento e distribuição dos alimentos eram realizados em um único local.

Outra questão bastante discutida foi a contribuição desse programa na geração de renda para os agricultores e quais eram os impactos desse trabalho na diminuição da vulnerabilidade social dessa comunidade de assentados.

Eu acredito que oferecia mais uma opção de ter um recurso, de poder crescer através desse programa, de se estabelecer e de ter outras condições favoráveis. Em relação a isso, hoje eles voltaram a estaca zero.(RS).

Por fim, foram discutidos tópicos associados à aceitação da produção proveniente do assentamento agrícola pela população, e o RS afirmou que as entidades beneficiadas e as famílias mais carentes se beneficiavam muito com a doação de alimentos e que o programa contribuía para um maior acesso a alimentos saudáveis.

## Entrevista com representante do PAE de Orândia

A entrevista com o RE permitiu compreender como é a operacionalização do PAE de Orândia a partir do ponto de vista da entidade executora. O RE explicou que, para a elaboração do cardápio escolar, levam-se em consideração vários aspectos, como a característica socioeconômica dos alunos, bem como os alimentos disponíveis regionalmente.

Não é só suprir a necessidade do aluno naquele período escolar, mas também trabalhar com a educação alimentar do aluno. Percebe-se que no município há muitos alunos que a única refeição é a consumida na escola.(...) Partindo disso, é feito uma prévia do cardápio e tentamos casar com os produtos que os produtores da agricultura familiar têm disponíveis.(Representante do PAE de Orândia).

O RE destacou que há baixa adesão dos produtores do município no PAE de Orândia e que na maior parte das vezes eles não participam das chamadas públicas.

Nós até entramos em contato com o SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), para poder estar ajudando a fazer esse levantamento de quantos agricultores teriam no município, só que mesmo assim eles não têm interesse na participação nas chamadas públicas. (Representante do PAE de Orândia).

Quando questionado sobre uma hipótese para tão baixo interesse de produtores em participar do programa, o RE disse que já havia conversado com alguns agricultores e que eles relatavam ter receio de não receber o pagamento e que apresentavam dificuldades com a emissão da nota fiscal. Além disso, apontavam ter problemas para realizar o transporte da mercadoria. “Sem contar também que nossas entregas são ponto a ponto, então o agricultor tem que ter ao menos um caminhão ou carro que tenha local próprio para estar acondicionando os produtos”. (Representante do PAE de Orândia).

Quanto a essa questão, o RE ressaltou que nas condições atuais seria inviável centralizar as entregas a um único ponto.

Nesse momento se torna inviável esse tipo de distribuição para nós, começa a ficar muito difícil. Em um passado não muito distante isso acontecia, todas as entregas eram feitas na própria cozinha piloto, porém hoje se tornou um pouco mais difícil. Hoje o nosso transporte é terceirizado e a nossa demanda aumentou muito. (Representante do PAE de Orândia).

Foram então abordados tópicos relacionados ao planejamento dos cardápios escolares, demanda de alimentos e cronograma de entregas. Segundo o RE, essas entregas ocorrem, em geral, semanal ou quinzenalmente.



O RE relatou que o município recebia propostas de municípios vizinhos como Restinga, SP. E que somente uma vez o município recebeu proposta de venda de produtores do próprio município via chamada pública.

Em uma chamada pública nós tivemos um assentamento do município que participou, mas infelizmente na primeira entrega teve uma chuva muito forte e eles até me relataram por escrito que perderam toda a plantação, então fica difícil tanto para eles quanto para nós. (Representante do PAE de Orlandia).

Quando perguntado acerca dos gastos com a compra de alimentos a partir do repasse financeiro do FNDE, o RE apontou um gasto muito alto e que vem aumentando cada vez mais.

Na verdade, esse ano por causa da pandemia nós assustamos muito, porque os preços aumentaram demais e seguem aumentando. Antigamente o nosso total de alimentação era em torno de um milhão e duzentos. Hoje nós já estamos a quase esse valor e nem chegamos ao final do primeiro semestre. (Representante do PAE de Orlandia).

Além disso, foi também levantada a questão de possíveis parcerias com setores da agronomia e afins, com o objetivo de trabalharem em conjunto na construção do calendário agrícola. Porém, segundo o RE, não existe uma parceria fixa, mas acredita que seria uma iniciativa positiva, principalmente se houvesse capacitações para os produtores.

Na verdade nós não temos essa parceria, mas nós buscamos no intuito de mapear agricultores do município.(...) Mas acredito que a parceria seria interessante sim, mesmo porque poderia ter mais treinamentos, mais orientações para os agricultores para eles se sentirem mais seguros participando. (Representante do PAE de Orlandia).

Por fim, a entrevista foi conduzida de maneira a entender quais foram as maiores dificuldades dos produtores locais ao tentar vender para o PAE de Orlandia, segundo a perspectiva do RE. Em sua opinião, os produtores têm problemas com falta de assessoria técnica especializada, o que os impede de cumprir com o cronograma previsto nas chamadas públicas e demais exigências higiênico-sanitárias. Além disso, apresentam dificuldade na construção do preço de venda.

## **DISCUSSÃO**

### **Dificuldades operacionais e logísticas**

Nas três entrevistas, as dificuldades operacionais e logísticas aparecem como um dos grandes entraves para a compra dos agricultores familiares.

O estudo de Soares et al.<sup>24</sup> também apontou que “problemas climáticos foram relacionados a dificuldades para a manutenção da regularidade de oferta”. Esse cenário é especialmente crítico quando se

trata da agricultura familiar, uma vez que os produtores muitas vezes carecem de recursos e infraestrutura para lidar com os impactos climáticos, como sistemas de irrigação eficientes ou estufas para proteger as plantações.

Ademais, a falta de infraestrutura e de suporte logístico adequado, como veículos para o transporte e ausência de uma central de distribuição, também compromete a participação dos pequenos produtores e a regularidade na distribuição dos alimentos. Conforme apontado por Brito, Pereira & Santos,<sup>25</sup> a falta de transporte próprio e a necessidade de terceirizar fretes representam obstáculos significativos para as cooperativas e associações de produtores. Essa limitação é ainda mais agravada pela distância entre as comunidades rurais e os pontos de entrega, aumentando o custo e a complexidade logística do processo.

Isso evidencia não apenas a precariedade na comunicação entre os agricultores e os gestores do programa, mas também a falta de apoio logístico da prefeitura.

### **Falta de suporte técnico e administrativo**

A falta de assessoria técnica é outro aspecto crítico destacado nos resultados, especialmente na entrevista com o RA, evidenciando que os agricultores enfrentam dificuldades para atender às exigências sanitárias e burocráticas. O estudo de De Paula, Kamimura & Silva<sup>26</sup> apresenta experiências bem-sucedidas que ocorreram quando os agricultores receberam suporte técnico consistente, oferecido por secretarias municipais e organizações como a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater).

Conforme Souza & Beraldo,<sup>27</sup> é preciso valorizar os serviços de assistência técnica, que desempenham papel crucial no arranjo produtivo e na mobilização dos agricultores. Nessa perspectiva, Mossmann & Teo<sup>28</sup> ressaltam que a ausência de assistência adequada pode criar barreiras, como a falta de envolvimento de agricultores assentados na reforma agrária.

Além disso, é relevante discutir a articulação entre a entidade executora e os agricultores no PAE municipal. O estudo traz resultados que apontam dificuldades relacionadas a falhas no diálogo entre os atores sociais envolvidos, como a falta de aviso prévio sobre a publicação de chamada pública.

Silva et al.<sup>29</sup> reforçam a necessidade de divulgação adequada da chamada pública. Citam que deve ser realizada por meios de comunicação locais, como programas de rádio e carros de som que percorrem as comunidades rurais, apresenta-se como uma estratégia eficaz ao facilitar a disseminação de informações, principalmente em áreas onde o acesso à internet pode ser limitado.

Não houve relato de reuniões prévias do nutricionista junto aos agricultores familiares locais para obtenção de dados sobre o que eles produziam e o que eles teriam interesse em fornecer ao município, para, a partir disto, incluir esses alimentos nos cardápios e chamadas públicas. Os agricultores informaram que não têm participação na elaboração dos cardápios para a alimentação escolar.

Quando há alinhamento entre o planejamento dos cardápios e a sazonalidade dos alimentos, com participação ativa dos agricultores, ocorre um melhor planejamento da produção, beneficiando tanto os produtores quanto a gestão municipal. Nesse sentido, Melão<sup>30</sup> destaca que essa interação possibilita a formulação de cardápios mais variados, nutritivos e culturalmente apropriados, respeitando a vocação agrícola local.

A aproximação entre gestores e agricultores também favorece o respeito às práticas de produção, a previsibilidade da oferta e uma participação mais justa dos agricultores familiares no processo de licitação.<sup>31</sup>

Logo, tanto a falha na divulgação do edital quanto a elaboração de cardápios sem a participação dos agricultores familiares corrobora para que chamadas públicas sejam declaradas desertas por ausência de agricultores interessados.

## Participação nas políticas públicas

Os resultados da pesquisa apontam a descontinuidade do PAA no município, programa executado pelo Governo Federal.

Ao aprofundar o estudo referente às dotações orçamentárias federais, é fato que ocorreu uma drástica redução do valor destinado às políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional entre os anos de 2018 a 2021. De acordo com Sambuichi et al.<sup>32</sup> e Perin et al.,<sup>33</sup> a redução dos recursos se intensificou devido à crise fiscal, agravada pela diminuição progressiva dos investimentos do Ministério do Desenvolvimento Agrário, cujo orçamento foi significativamente reduzido.

Em 2018, o valor destinado à Aquisição e Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar para Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional era de R\$375.973.500.<sup>34</sup> Já em 2021, esse valor caiu para R\$101.677.800,<sup>35</sup> representando uma redução de mais de 70% na verba disponível para este fim, o que inviabilizou a manutenção do programa.

É importante destacar que a descontinuação do PAA pode ter sido responsável pela redução da participação dos assentados no PAE de Orlândia, pois, segundo os resultados, para os agricultores familiares, o PAA seria considerado o principal canal de comercialização.

O estudo de Valnier & Ricci<sup>36</sup> sobre os primeiros anos do PAA revelou que, em 2008, o programa recebeu um investimento significativo de R\$ 508.952.372, que foi essencial para melhorar a qualidade de vida dos agricultores, ampliar sua participação no mercado e estimular o aumento na produção de alimentos. Sem o apoio do PAA, os agricultores perderam um canal importante de comercialização, o que pode ter enfraquecido sua capacidade produtiva e reduzido o estímulo à venda de seus produtos.

Para concluir, as principais limitações deste estudo estão relacionadas ao tamanho da amostra e à seleção dos entrevistados. O número reduzido de agricultores limitou a amplitude das informações coletadas, o que pode ter comprometido a generalização dos resultados para outros contextos. Além disso, a inclusão de agrônomos da CATI (Coordenadoria de Assistência Técnica Integral) poderia ter oferecido uma perspectiva técnica sobre a articulação entre os setores agrícolas e a implementação de políticas públicas locais, enriquecendo os dados sobre a operacionalização dessas políticas. No entanto, os profissionais da CATI não foram incluídos no estudo, pois, segundo os entrevistados, não havia articulação entre esse setor e os demais participantes da pesquisa.

A inclusão de outros gestores também não foi possível, devido ao número reduzido de funcionários do município, em função de seu porte. Para futuras investigações, recomenda-se ampliar a amostra, incorporando tanto agricultores quanto agrônomos e outros atores relevantes. Essa abordagem poderá levantar novas discussões e proporcionar um entendimento mais aprofundado da integração e efetividade das políticas públicas na agricultura em nível municipal.

## CONCLUSÕES

Este estudo revelou que, embora os programas PAA e PNAE sejam fundamentais para o fortalecimento da agricultura familiar e o abastecimento alimentar local, eles enfrentam desafios operacionais e de

articulação que comprometem sua efetividade no município estudado. A descontinuação do PAA, devido à redução de verbas públicas, prejudicou o escoamento da produção dos agricultores familiares, que ficaram sem um canal de comercialização, considerado por eles como o principal. Já o PNAE, devido a sua operacionalização mais complexa, traz outras dificuldades de execução no município estudado.

O estudo demonstrou que a falta de diálogo entre os gestores municipais e os agricultores atrapalha a execução eficiente do PAE de Orlândia. A divulgação inadequada das chamadas públicas e a ausência de planejamento conjunto dos cardápios escolares podem ter contribuído para a baixa adesão dos produtores locais. A ausência de assessoria técnica especializada agrava essa situação, dificultando a organização e o cumprimento dos requisitos legais pelos agricultores.

Conclui-se, com base neste estudo de caso, que a promoção de uma maior articulação entre os atores envolvidos, o fornecimento de suporte técnico aos agricultores familiares e a implementação de medidas que facilitem a logística de entrega, a comunicação entre as partes e o acesso às chamadas públicas poderiam ser fatores que favoreceriam a participação dos agricultores no PAA e no PAE do município.

## AGRADECIMENTOS

Agradecemos à Universidade Paulista (UNIP), pelo aceite do projeto de pesquisa no Programa de Iniciação Científica UNIP/Santander no período de 2021 a 2022, que resultou no artigo aqui apresentado. Agradecemos também ao Banco Santander, pelo financiamento concedido ao projeto de pesquisa.

## REFERÊNCIAS

1. Matos AKV. Revolução verde, biotecnologia e tecnologias alternativas. Cad. FUCAMP [Internet]. 2010 [acesso em 20 outubro 2022];10:1-17. Disponível em: <https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/cadernos/article/view/134>
2. Kamiyama A, Maria CI, Souza DCC, Silveira APD. Percepção ambiental dos produtores e qualidade do solo em propriedades orgânicas e convencionais. Bragantia [Internet]. 2011 [acesso em 20 outubro 2022];70(1):176-84. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/brag/a/TgSV5R93WGd6bRmZbsvGMxm/abstract/?lang=pt>
3. Jesus ASS, Ommati JEM. Segurança alimentar e revolução verde: questionamentos atuais acerca da luta contra a fome no plano internacional. Rev. Dir. Público [Internet]. 2017;12(3):191. <http://dx.doi.org/10.5433/1980-511x.2017v12n3p191>
4. High-level panel of experts. Nutrition and food systems: a report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security [Internet]. Roma, 2017 [acesso em 7 de agosto 2023]. Disponível em: <https://agritrop.cirad.fr/604475/1/604475.pdf>
5. Silva THC, Nascimento-Silva NRR, Jordão LR, Oliveira EP. Pensando a segurança e a soberania alimentar: análise da participação da agricultura familiar no PNAE em diferentes regiões do Brasil. Rev. Est. Soc. [Internet]. 2020;22. <http://dx.doi.org/10.19093/res9703>

6. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura; Organização Pan-americana da Saúde. Panorama da segurança alimentar e nutricional: sistemas alimentares sustentáveis para acabar com a fome e a má nutrição. Santiago: FAO; 2017.
7. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. Guia alimentar para a população brasileira [Internet]. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde; 2014; [acesso em 21 outubro 2022] Disponível em: <http://portalsaude.saude.gov.br/images/pdf/2014/novembro/05/Guia-Alimentar-para-a-pop-brasiliera-Miolo-PDF-Internet.pdf>
8. Mattei L. O papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro contemporâneo. RevEcon Nordeste [Internet]. 2014 [acesso em 20 de outubro 2022];45:83-91. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/revista/index.php/ren/article/view/500>
9. Brasil. Presidência da República. Lei nº 10.696 de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. [Internet]. Brasília: Presidência da República; 2003. [acesso em 9 agosto 2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.696.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.696.htm)
10. Camargo RAL, Baccarin JG, Silva DBP. O papel do programa de aquisição de alimentos (PAA) e do programa nacional de alimentação escolar (PNAE) no fortalecimento da agricultura familiar e promoção da segurança alimentar. Rev. Tem. Adm. Pub. [Internet]. 2013 [acesso em 2 agosto 2023];8(2). Disponível em: <https://www.fcav.unesp.br/Home/departamentos/economiarural/josegiacomobaccarin1559/artigo-temas-versao-publicada.pdf>
11. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional; Departamento de Apoio à Aquisição e à Comercialização de Produção Familiar; Programa de Aquisição de Alimentos. (BR). Manual operativo: modalidade compracom doação simultânea operação por meio de termo de adesão. Brasil. 2014.
12. Brasil. Presidência da República. 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; altera as Leis nº 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. [Internet]. Brasília: Presidência da República; 2009. [acesso em 5 agosto 2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm)
13. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. (BR). Resolução FNDE nº 06 de 08 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. [Internet]. Brasília: Ministério da Educação, 2020. [acesso em 3 agosto 2023]. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2020/resolucao-no-6-de-08-de-maio-de-2020/view>

14. Assis TRP, França AGM, Coelho AM. Agricultura familiar e alimentação escolar: desafios para o acesso aos mercados institucionais em três municípios mineiros. *Rev Econ Sociol Rural* [Internet]. 2019;57(4):577-593. <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2019.187826>
15. Oliveira LG, Batalha MO, Oliveira AC, Fonseca VS. National School Feeding Program (PNAE): a conceptual model of barriers to acquiring family farming food items. *Ciência Rural* [Internet]. 2024;54(7). <https://doi.org/10.1590/0103-8478cr20220329>
16. Aguiar JA, Calil RM. Análise da adequação normativa de chamadas públicas para compra de alimentos dos agricultores familiares destinados ao programa nacional de alimentação escolar. *Hig. Aliment.* [Internet]. 2018 [acesso em 20 julho 2023];32(278/279):22-29. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/biblio-905642>
17. Rockett FC, Corrêa RS, Pires GC, Machado LS, Hoerlle FS, Souza CPM, et al. Family farming and school meals in Rio Grande do Sul, Brazil. *Cienc. Rural.* 2019;49(2):e20180561. <http://dx.doi.org/10.1590/0103-8478cr20180561>
18. Gonçalves HVB, Cunha DT, Stedefeldt E, Rosso WV. Family farming products on menus in school feeding: a partnership for promoting healthy eating. *Cienc. Rural.* 2015;45(12):2267-73. <http://dx.doi.org/10.1590/0103-8478cr20150214>
19. Porrua P, Kazama DCS, Gabriel CG, Rockenbach G, Calvo MCM, Machado PO, et al. Avaliação da Gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar sob a ótica do fomento da agricultura familiar. *Cad Saúde Colet* [Internet]. 2020;28(3):426-437. <https://doi.org/10.1590/1414-462X202028030361>
20. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo Demográfico 2022. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2023.
21. Szinwelski NK, Teo CRPA, Gallina LS, Grahl F, Filippi C. Implicações do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na Renda e Organização de Agricultores Familiares. *Revista Brasileira de Políticas Públicas* [Internet], Brasília, 2025;5(3):1-20. <https://doi.org/10.5102/rbpp.v5i3.3279>
22. Noronha AP. O acesso dos agricultores familiares prioritários ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): o caso do município de Capão do Leão, RS. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2014. [acesso em 3 agosto 2023]. Disponível em: <https://guaiaca.ufpel.edu.br/handle/123456789/2387?show=full>
23. Bardin, L. Análise de conteúdo. 70. ed. São Paulo: Lisboa Edições; 1977.
24. Soares P, Martinelli SS, Melgarejo L, Davó-Blanes MC, Cavalli SB. Potencialidades e dificuldades para o abastecimento da alimentação escolar mediante a aquisição de alimentos da agricultura familiar em um município brasileiro. *Ciênc Saúde Coletiva* [Internet]. 2015;20(6):1891-1900. <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232015206.16972014>

25. Brito TP, Pereira VG, Santos AP. Os limites, desafios e potencialidades da agricultura familiar no PNAE em municípios atingidos pela mineração. Retratos de Assentamentos [Internet]. 2018;21(2):190-222. <https://doi.org/10.25059/2527-2594/retratosdeassentamentos/2018.v21i2.304>
26. De paula, M., Kamimura, Q., Silva, J.. Mercados institucionais na agricultura familiar: dificuldades e desafios. Revista de Política Agrícola [Internet]. 2014. [Acesso em 3 agosto 2023].Disponível em: <https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/883>
27. Sousa DN de, Beraldo KA. Public food policies: the contribution of government procurement to the productive inclusion of family farmers in the state of Tocantins. RBGDR [Internet]. 2023;19(1). <https://doi.org/10.54399/rbgdr.v19i1.6116>
28. Mossmann MP, Teo CRPA. Alimentos da agricultura familiar na alimentação escolar: percepções dos atores sociais sobre a legislação e sua implementação. Interações [Internet]. 2017;18(2):31-43. <https://doi.org/10.20435/inter.v18i2.1391>
29. Silva SP, Valadares AA, Alves F, Bastian L. Fatores intervenientes na aquisição municipal de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar. Cadernos Gestão Pública e Cidadania [Internet]. 2023;28. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v28.85275>
30. Melão IB. Produtos sustentáveis na alimentação escolar: o PNAE no paraná. Cad. IPARDES Est. Pesq. [Internet]. 2012;2(2):87-105. [acesso em 3 agosto 2023]. Disponível em: <https://ipardes.emnuvens.com.br/cadernoipardes/article/view/533>
31. de Souza SRG, Vale D, do Nascimento HIF, Nagy JC, da Silva Junior AHM, Rolim PM, Seabra LM]. Food Purchase from Family Farming in Public Institutions in the Northeast of Brazil: A Tool to Reach Sustainable Development Goals. Sustainability [Internet]. 2023;15(3),2220. <https://doi.org/10.3390/su15032220>
32. Sambuichi RHR, Kaminsk R, Perin G, Moura IF, Januario ES, Mendonça DB. Programa de aquisição de alimentos e segurança alimentar: Modelo lógico, resultados e desafios de uma política pública voltada ao fortalecimento da agricultura familiar. Texto para discussão n 2482 [Internet], Instituto de Pesquisa Econmica Aplicada (IPEA), Brasília, 2019. [Acesso em 3 agosto 2023]. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9319>
33. Perin G, Almeida AFCS, Spínola PAC, Pella AFC, Sambuichi RHR. A evoluo do Programa de Aquisio de Alimentos (PAA): uma análise de sua trajetória de implementao, benefícios e desafios. Texto para discussão, n. 2691, Instituto de Pesquisa Econmica Aplicada (IPEA) [Internet], Brasília, 2021. <http://dx.doi.org/10.38116/td2691>
34. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda; Secretaria de Orçamento Federal. (BR). Projeto de Lei Orçamentária. Dispõe sobre as diretrizes para a elaborao e execuo da Lei Orçamentária de 2018 e dá outras providências. Brasília: Ministério da Economia; 2017.

35. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda; Secretaria de Orçamento Federal. (BR). Projeto de Lei Orçamentária. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2021. Brasília: Ministério da Economia; 2020.
36. Valnier A, Ricci F. Programa de aquisição de alimentos (PAA): uma análise comparativa nos estados de Rondônia e Acre. RCT [Internet]. 2013;8:198-22. <https://doi.org/10.14393/RCT81621732>

#### Colaboradores

Tavares ALC trabalhou em todas as etapas, desde a concepção do estudo, coleta, análise e interpretação dos dados até a redação e revisão do artigo; Teixeira JC participou na coleta, análise e interpretação dos dados até a redação do artigo; Galante Junior W e Vassimon HS participaram da concepção, supervisão do estudo, análise e interpretação dos dados e revisão final do artigo.

Conflito de Interesses: Os autores declaram não haver conflitos de interesses.

---

Recebido: 09 de junho de 2024

Aceito: 23 de março de 2025