DOCUMENTO ORIENTATIVO REFERENTE À AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - MUNICÍPIO DE AGROLÂNDIA/SC

CONTEXTUALIZAÇÃO

O presente documento apresenta as orientações decorrentes das ações de apoio à aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), realizadas no mês de maio de 2025, com objetivo de destacar os desafios locais e propor recomendações para aprimorar as práticas atuais e a execução do programa.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a Agricultura Familiar

Em 2009, a Lei nº 11.947 representou um marco importante, ao incluir oficialmente agricultores familiares, povos indígenas e comunidades tradicionais como fornecedores de alimentos para a merenda escolar. O Artigo 14 dessa lei estabelece que pelo menos 30% dos recursos do PNAE devem ser destinados à compra de alimentos da agricultura familiar. Essa mudança busca não apenas melhorar a qualidade da alimentação escolar, mas também fortalecer a economia local e valorizar as culturas alimentares regionais.

Apesar dos avanços, muitos municípios enfrentam dificuldades para implementar essa política. Enquanto algumas localidades têm aprimorado seus processos ao longo do tempo, outras ainda não conseguem atingir o mínimo exigido por lei, ou apresentam falhas durante a execução do processo de compra. Tal realidade evidencia a heterogeneidade entre os municípios e a necessidade de políticas públicas mais direcionadas, como capacitações, incentivos financeiros e o fortalecimento da organização dos produtores locais, para superar os entraves e garantir a efetividade da política.

O Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar (CECANE)

O Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar da Universidade Federal de Santa Catarina (CECANE/UFSC), fruto de uma parceria entre o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), tem como objetivo contribuir para o aprimoramento do PNAE no estado catarinense por meio de ações de formação, pesquisa e extensão.

Dentre as ações realizadas no ano de 2025, destaca-se as oficinas de fomento à aquisição de gêneros da agricultura familiar local para o PNAE, às quais o município de **Agrolândia** foi contemplado. As oficinas visam compreender melhor a produção

local, as sazonalidades e os gargalos no processo de compra, proporcionando identificação dos ajustes necessários para tornar o programa ainda mais eficaz. Assim, o PNAE não apenas assegura a alimentação dos estudantes, mas também promove o desenvolvimento sustentável e valoriza as comunidades locais.

METODOLOGIA

Seleção dos Municípios

A seleção das regiões a serem beneficiadas seguiu critérios do perfil de aquisição da agricultura familiar para o PNAE, por meio da análise de dados da prestação de contas do programa nos anos entre os anos de 2020 e 2022 (últimos dados oficiais disponibilizados pelo FNDE). **O critério que justificou a seleção do município de Agrolândia foi a média do percentual de compras da agricultura familiar menor que 30% nos últimos 3 anos (2020-2022).**

Análise das Informações

As recomendações do presente relatório foram elaboradas a partir de diferentes fontes de informação: informações sobre o perfil de aquisição da compra da agricultura familiar dos últimos anos (dados oficiais da prestação de contas ao FNDE); análise de documentos do município (chamadas públicas, cardápios e contratos com agricultores e cooperativas); informações relatadas pelo nutricionista e/ou conselho de alimentação escolar; bem como informações advindas durante as oficinas realizadas nos dias 22 (remota) e 29 (presencial) de maio.

DESAFIOS IDENTIFICADOS E RECOMENDAÇÕES

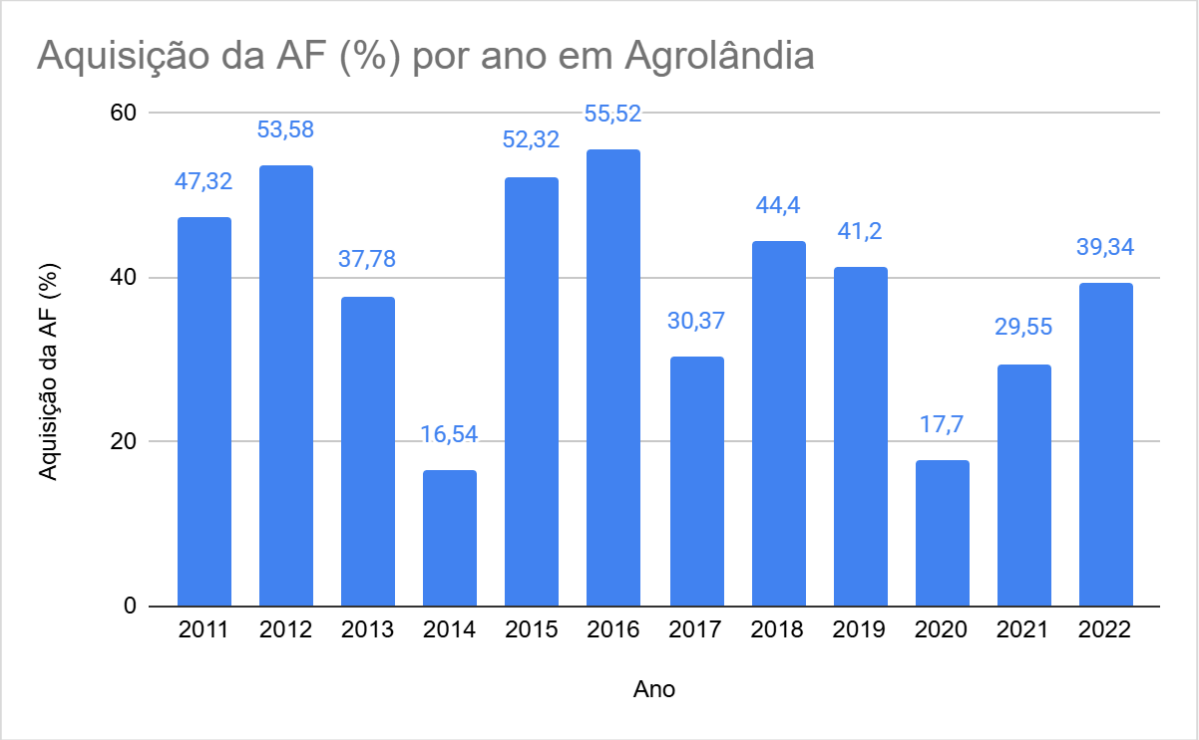
1. **Análise dos dados municipais de aquisição da agricultura familiar**

Sobre o município de Agrolândia, verificou-se a aquisição consistente da agricultura familiar para o PNAE, apresentando percentuais acima acima de 30% entre os anos de 2011 e 2019 (com exceção de 2014) (**Imagem 1**).

No entanto, chama a atenção os baixos os percentuais de aquisição da agricultura familiar de 2020 e 2021, fator este que justificou a seleção de Agrolândia para as ações de 2025, em função da média de aquisição da agricultura familiar abaixo de 30%, quando considerados os últimos 3 anos de dados oficiais disponíveis (2020 à 2022).

Durante as ações desenvolvidas, os representantes de **Agrolândia** relataram 36,70% de aquisição da agricultura familiar em 2023, e a previsão de manter o percentual de compra próximo de 80% em 2025.

Imagem 1: Histórico do percentual de compra da agricultura familiar para a alimentação escolar no município de Agrolândia nos últimos anos, conforme dados oficiais do sistema de prestação de contas do FNDE.



2. Participação e engajamento nas ações do produto

Agrolândia contou com duas participações na reunião da gestão (online), sendo um nutricionista e um representante do setor de compras. Não houveram representantes do município nas reuniões presenciais.

Apesar de a nutricionista ser uma peça-chave na gestão e execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), é importante destacar que a gestão do programa é intersetorial e demanda o envolvimento de diversos atores. Nesse sentido, indicamos que o presente relatório seja utilizado como uma ferramenta de articulação conjunta, incentivando a participação ativa de representantes de diferentes setores da administração pública municipal no fortalecimento das compras de Agricultura Familiar, como integrantes das secretarias de Educação, Agricultura e Administração, bem como de agricultores familiares e representantes de cooperativas locais. Essa articulação ampliada é fundamental para o fortalecimento e a efetividade das ações do PNAE no município.

3. Cardápio

Apesar de solicitado, o município de Agrolândia não forneceu cardápios para análise

específica, considerando o fortalecimento das compras da Agricultura Familiar ao PNAE.

Ressalta-se que a **sincronização dos cardápios escolares com a produção agrícola da região** é umas das primeiras e mais importantes ações para êxito na aquisição de produtos da agricultura familiar e minimização de futuros problemas. Para tanto, orienta-se realizar levantamento agrícola local, que pode ser realizado por meio de reuniões prévias com os agricultores e a Epagri para alinhar safras e demandas escolares.

Além disso, orienta-se a **valorização da cultura local**, tanto por meio do resgate e valorização de preparações típicas da região, quanto por meio da **inserção de produtos da sociobiodiversidade local**. São considerados frutas da sociobiodiversidade local em Santa Catarina: amora preta, araçá, butiá, fisális, gabiroba, goiaba, goiaba serrana, grumixama, jabuticaba, maracujá, pitanga e uvaia.

4. Chamada Pública

4.1 Orientações gerais sobre a Chamada Pública

Cabe evidenciar que todas as aquisições governamentais, em regra, devem se submeter a um processo licitatório, conforme preceitua a Constituição Federal de 1988. No entanto, o artigo 37 da Constituição prevê a possibilidade de ressalva à regra, quando em casos especificados em legislação.

> *"Art. 37. (...) XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (*Constituição Federal de 1988*)"*

A **Lei nº 11.947/2009** não apenas torna obrigatória às Entidades Executoras do PNAE a aplicação mínima de 30% dos recursos transferidos do FNDE para o Programa, na compra de produtos alimentícios diretamente da agricultura familiar, como também **autoriza que as aquisições da agricultura familiar sejam realizadas dispensando-se o procedimento licitatório.** Isso ocorre porque essa normativa criou, em seu artigo 14, uma nova hipótese de licitação dispensável, conforme a prerrogativa do artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

> *"Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo*

> *FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas, as comunidades quilombolas e os grupos formais e informais de mulheres." (Redação dada pela Lei nº 14.660, de 2023)*
>
> *"§ 1o A aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria"*

A Resolução CD/FNDE 06/2020, regulamentando a Lei nº 11.947/2009, determina que a aquisição de alimentos para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) deverá ocorrer: por meio de dispensa de licitação, utilizando-se da chamada pública, nos casos da agricultura familiar, ou, por meio de pregão eletrônico. **Atenção: qualquer instrumento utilizado na aquisição de alimentos para o PNAE, que não seja a chamada pública ou pregão eletrônico, deverá ser devidamente justificado.**

> *Art. 24 A aquisição dos gêneros alimentícios com recursos do PNAE deverá ocorrer por: I – Dispensa de licitação, por meio de Chamada Pública, quando das compras da agricultura familiar nos termos do Art. 14 da Lei 11.947/2009 e dos arts. 29 a 49 desta Resolução, sem prejuízo das demais possibilidades de dispensa de licitação previstas na Lei 8.666/1993; II – Licitação, obrigatoriamente na modalidade de pregão, na forma eletrônica, nos termos da Lei 10.520/2002 e, subsidiariamente, da Lei 8.666/1993.)*

A chamada pública é definida como um procedimento administrativo formal e simplificado, especificamente destinado à compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar e suas organizações para o PNAE. Sua regulamentação é dada por meio da

Resolução CD/FNDE 06/2020, e não deve ser confundida com a dispensa de licitação descrita na Lei nº 8.666/1993 e também na Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021.

A Chamada Pública, desta forma, é o instrumento mais adequado para executar a aquisição de alimentos da agricultura familiar para o PNAE, uma vez que contribui para o cumprimento das diretrizes do PNAE, no que se refere à priorização de produtos produzidos em âmbito local de forma a fortalecer os hábitos alimentares, a cultura local e a agricultura familiar, aspectos fundamentais na garantia da segurança alimentar e nutricional.

Importante mencionar que a Resolução CD/FNDE nº 26/2013 estabelece todos os requisitos e procedimentos para a aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar mediante a chamada pública.

Ademais, o FNDE, por meio do **Caderno de Compras da Agricultura Familiar para o PNAE**, estabelece, passo a passo, todos os procedimentos a serem observados pelas Entidades Executoras do PNAE ao realizarem a aquisição de alimentos da agricultura familiar por meio de chamada pública.

4.2 A Chamada Pública do município de Agrolândia

Na análise do Processo Licitatório 21/2025, Chamada Pública, dispensa de licitação 05/2025, chama a atenção o número de diversidade de itens (30), bem como o valor total previsto para investimento (R$350.043,30). Além disso, verificou-se que no edital a menção sobre a Resolução CD/FNDE 03/2025, recentemente publicada.

No entanto, verificou-se a ausência dos critérios determinados pela Resolução CD/FNDE 03/2025 no item 4.4, que trata dos critérios de seleção dos projetos de venda. Importante salientar que esta resolução regulamentou a priorização das mulheres na aquisição da agricultura familiar para o PNAE, por meio da inserção dos grupos formais e informais de mulheres entre os grupos prioritários, e da determinação de pelo menos 50% do contrato em nome da mulher quando a aquisição for realizada com uma unidade de Produção Familiar (CAF física).

Além disso, no item 7, que trata das entregas, o município estabelece as orientações necessárias para as entregas, inclusive descrevendo os endereços de entrega. Contudo, há necessidade de inserir informação sobre a frequência de entrega, essa informação é essencial para os possíveis participantes calcularem a logística necessária para a entrega.

Além disso, recomenda-se inserir no edital de chamada pública o percentual a ser pago no caso de produtos orgânicos, bem como a previsão sobre a possibilidade de substituição dos itens em caso de intempérie climática (desde de que correlato nutricionalmente e aprovado pelo nutricionista).

Por fim, atenção deve ser dada à documentação de identificação do agricultor familiar e suas entidades de representação, visto que a DAP (Declaração de aptidão ao Pronaf)

refere-se a um documento que já deixou de ser emitido, com prazo de vigência prorrogado até 31 de julho de 2025. Esta documentação deverá ser substituída pela CAF (Cadastro do Agricultor Familiar).

4.3 Definição do preço de aquisição

Durante as reuniões com os municípios percebeu-se grande dificuldade no entendimento e execução da cotação do preço de aquisição para as chamadas públicas, de forma geral.

Importante destacar que a metodologia de formação de preços nas chamadas públicas do PNAE, diferentemente dos processos licitatórios convencionais do tipo menor preço, tem como objetivo a priorização do desenvolvimento local, das cadeias curtas de produção-consumo e da alimentação saudável. A possibilidade de inclusão do agricultor familiar e suas organizações econômicas (cooperativas e associações) leva em consideração a sua capacidade produtiva e a necessidade de criação de oportunidades de inserção no mercado sem a necessidade de concorrer diretamente entre si, tampouco com grandes fornecedores (empresas de alimentação).

Assim sendo, o preço de aquisição deve ser definido pelo **preço médio pesquisado** por, no mínimo, **três mercados em âmbito local**, **priorizando o produtor da agricultura familia**r, quando houver, **acrescido dos insumos exigidos no edital de chamada pública**, tais como despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto (artigo 31 da Resolução CD/FNDE 06/2020). A pesquisa deve levar em conta as características exigidas no edital.

Salienta-se que o preço de aquisição não deve ser igual ao preço “de gôndola”, uma vez que deve abranger todas as exigências do edital, inclusive dos custos que envolvem a logística de transporte para entrega dos itens. Também deve considerar os tributos (impostos, taxas, emolumentos, contribuições fiscais e parafiscais), mão-de-obra, prestação do serviço, fornecimento de mão-de-obra especializada, leis sociais, administração, lucros, equipamentos e ferramental, transporte de material e de pessoal, translado, seguro do pessoal utilizado nos serviços contra riscos de acidente de trabalho, cumprimento de todas as obrigações que a legislação trabalhista e previdenciária impõe ao empregador e qualquer despesa acessória e/ou necessária.

Além disso, percebeu-se dificuldade do setor da agricultura em estabelecer cotações de preços, quando consultados, que considerem os custos de logística e as alterações de preço entre safras. Para tanto é importante fomentar a assistência técnica adequada aos agricultores, por meio de articulação com a EPAGRI e/ou com envolvimento da Secretaria de Agricultura local. Outra possibilidade para minimizar este tipo de desafio é a realização de chamadas públicas mais frequentes, baseadas na sazonalidade dos produtos agrícolas, para

minimizar oscilações e evitar prejuízos.

4.4 Definição do preço de produtos orgânicos e agroecológicos

Um dos entraves mencionados durante os encontros foi a dificuldade de estabelecer critérios para a cotação de preços, especialmente para alimentos orgânicos. Embora a lei permita pagar até 30% a mais por produtos orgânicos (parágrafo quinto do artigo 31 da Resolução CD/FNDE 06/2020), essa prática não tem sido adotada, devido à falta de entendimento ou resistência dos setores de compras.

Recomenda-se definir, na chamada pública, os itens orgânicos e/ou agroecológico identificados na região, com intuito de garantir a realização da pesquisa de preço com base nesta característica do item; ou ainda, na impossibilidade de realização de pesquisa de preços de produtos agroecológicos ou orgânicos, definir, no edital da chamada pública, o percentual a ser pago para alimentos orgânicos e agroecológicos em relação aos preços estabelecidos para produtos convencionais, analogamente ao estabelecido no art. 17 da Lei nº 12.512/2011.

4.5 Divulgação das Chamadas Públicas

Durante os encontros, os participantes informaram divulgar as chamadas públicas no Diário Oficial da União e sítio eletrônico dos municípios. Sugere-se ampliar os canais de divulgação das chamadas públicas, incluindo rádios locais, sindicatos rurais, feiras e associações da agricultura familiar, secretaria de agricultura, escritório da EPAGRI, dentre outros, com objetivo de alcançar um público mais amplo.

4.6 Critérios de seleção dos projetos de venda

Durante os encontros percebeu-se dúvidas de diferentes atores quanto à aplicação dos critérios de seleção dos projetos de venda da agricultura familiar. As orientações para definição das regiões e prioridades são definidas no artigo 35 da Resolução CD/FNDE 06/2020, que determina a prioridade aos projetos de venda conforme a localização, seguindo a seguinte ordem de prioridade:

1. **Projetos locais;**
2. **Projetos que pertençam à região imediata;**
3. **Projetos que pertençam à região intermediária;**
4. **Projetos que pertençam ao estado; e por fim;**
5. **Projetos de âmbito nacional.**

Importante salientar que os critérios para determinação das regiões imediatas e intermediárias devem seguir classificação do IBGE (clique aqui para verificar a classificação do seu município).

Posteriormente, aplica-se à cada grupo regional de propostas, os critérios de desempate, priorizando:

A. **Grupos prioritários** (povos e comunidades tradicionais, quilombolas, assentados e grupos formais e informais de mulheres);
B. **Alimentos orgânicos e/ou agroecológicos** (devidamente certificados);
C. **Priorização por grau de formalização** (primeiramente cooperativas e associações, seguidas de grupos informais, seguidas de produtores individuais, e, por fim, centrais de cooperativa).

Serão considerados Grupos Formais Prioritários quando a composição do grupo for, no mínimo, 50%+1 de integrantes identificados em CAF como prioritários. No caso de grupos informais, a composição deverá ser 100% de integrantes identificados em CAF. Em caso de empate entre os grupos, a prioridade será dada ao grupo com maior número de CAF em seu registro.

No caso de empate entre Grupos Formais, terão prioridade organizações produtivas com maior porcentagem de agricultores familiares, em caso de persistência de empate, deve ser realizado consenso entre as partes (ou sorteio).

Todas as especificações para determinação dos critérios de seleção são definidos no artigo 35 da Resolução CD/FNDE 06/2020 e podem ser melhor esclarecidos no Caderno de Compras da Agricultura Familiar para o PNAE.

Destaca-se ainda a importância de o edital da chamada pública descrever os critérios de seleção dos projetos de venda de forma clara, garantindo transparência ao processo e informando aos concorrentes sobre as regras a serem aplicadas. Além disso dá visibilidade do processo aos grupos prioritários (povos e comunidades tradicionais, quilombolas e assentamentos) e garante valorização da produção orgânica e agroecológica.

5. Execução dos contratos

Durante as reuniões foram relatados sobre a redução dos quantitativos a serem entregues por alguns agricultores, gerando excedente de produção quando em comparação com as previsões feitas no momento do plantio. Ao serem questionados, representantes das Secretarias de Educação justificaram a redução das entregas em função da baixa aceitação dos escolares de alguns itens.

Este problema pode gerar uma desvalorização da safra produzida, bem como desperdícios de alimentos de qualidade e próprios para consumo. Para minimizar este tipo de problemática, os agricultores e gestores públicos foram orientados a manter articulações desde a elaboração do cardápio, até o lançamento da chamada pública, ficando ambas as partes comprometidas a cumprir entre 75% e 125% dos contratos. O alinhamento entre os produtores e gestores públicos ao longo de todo o cronograma anual inclui sincronicidade do

manejo dos produtos na lavoura com a elaboração de cardápios e da chamada pública, ampliando a adesão aos contratos e fortalecendo a economia local.

Além disso, para aumentar a aceitação dos escolares aos folhosos, legumes, frutas e demais produtos da Agricultura Familiar, os gestores públicos foram orientados a planejar e executar ações de Educação Alimentar e Nutricional, de modo a trabalhar a aceitabilidade dos escolares pelos alimentos ofertados, colaborando, assim, para a construção de hábitos alimentares saudáveis.

6. Estratégias coletivas traçadas nas reuniões para fortalecimento das compras da agricultura familiar na região

Ao longo das reuniões com os agricultores familiares e representantes das secretarias de educação dos municípios envolvidos, foram debatidos os desafios para o avanço regional na aquisição de itens da agricultura familiar para o PNAE. O grupo definiu as prioridades de atuação, e se corresponsabilizou, coletivamente, com as seguintes estratégias para o fortalecimento das compras de Agricultura Familiar:

- Reforçar as articulações internas entre os setores envolvidos na gestão do PNAE, especialmente entre as Secretarias de Educação, Agricultura e Administração (setor de compras);
- Antecipar a publicação das chamadas públicas, de modo que o início do fornecimento dos produtos ocorra alinhado com o início do período letivo das escolas públicas, evitando atrasos que comprometem o planejamento e a execução das compras (o grupo definiu o mês de outubro como a época ideal para a publicação dos editais);
- Agilizar e qualificar os processos de elaboração das chamadas públicas, assegurando que esses sejam tratados como ações prioritárias no calendário das Entidades Executoras;
- Esclarecer as especificidades e diferenças entre chamada pública e outros instrumentos licitatórios, por meio de orientações e formações voltadas aos técnicos do setores de compras e administração dos municípios;
- Aprimorar os procedimentos de cotação de preços, garantindo maior eficiência e transparência, realizando a cotação dos preços de acordo com as exigências do edital e priorizando representantes da agricultura familiar da região;
- Facilitar o acesso às chamadas públicas por meio da divulgação simplificada dos editais, sem vinculação com sistemas eletrônicos complexos ou pagos;
- Promover a articulação e o fortalecimento administrativo dos grupos informais de agricultores, incentivando sua organização interna e atuação coletiva;
- Oferecer apoio técnico aos agricultores (por meio da EPAGRI ou Secretarias de Agricultura municipais) sobre a correta elaboração e organização de documentos,

como notas fiscais e demais documentos necessários para participação nas chamadas públicas;

- Fortalecer os mecanismos de fiscalização sobre os produtos fornecidos, por meio de visitas técnicas que podem ser realizadas pelos fiscais de contrato, nutricionistas, e/ou membros do conselho de alimentação escolar, com intuito de garantir que os itens entregues são produzidos na região;
- Assegurar o cumprimento dos contratos firmados com os agricultores familiares, com atenção especial aos limites de alteração permitidos aos contratos (entre 75% e 125% do montante previsto);
- Estimular a articulação direta entre os setores responsáveis pela alimentação escolar e os agricultores/cooperativas, promovendo o diálogo e o planejamento conjunto desde o ano anterior ao fornecimento;
- Desenvolver soluções logísticas para aprimorar a entrega dos produtos adquiridos.

OBSERVAÇÕES FINAIS

Recomendamos que as informações do presente relatório sejam repassadas aos segmentos envolvidos com a alimentação escolar de Agrolândia (gestores de Educação e de Agricultura, Conselho de Alimentação Escolar, setor de compras e licitações, etc), com intuito de promover maior articulação e atuação conjunta para avanço da compra da agricultura familiar local.

Ressalta-se aqui que, para além do cumprimento dos percentuais de aquisição da agricultura familiar exigidos, há a necessidade de que o processo ocorra de forma adequada. No caso de Agrolândia, indica-se a atualização dos editais das chamadas públicas (conforme a Resolução CD/FNDE 03/2025), adequando os dos critérios de seleção e priorização dos projetos de venda, adequação do cálculo dos preços de aquisição, e aprimoramento da articulação entre os setores da educação e da agricultura.

Lembrando que gestores que garantem a aquisição de produtos da agricultura familiar, para além de cumprir a normativa, estão fortalecendo a economia local, incentivando a produção sustentável e valorizando a cultura local, contribuindo para um sistema de alimentação escolar mais justo, eficiente e benéfico para todos.