

Participação de povos indígenas e quilombolas no Programa Nacional de Alimentação Escolar

Participation of Indigenous Peoples and Quilombola Communities in the National School Feeding Program

Autor(es): Rafael de F. Cabral¹, Gabriel A. Rodrigues¹, Daniela Rosim² e Mario L. Avila¹

Filiação: Universidade de Brasília¹, Universidade Federal de Goiás²

E-mail: rafaelcab@gmail.com

GT10. Abastecimento, segurança alimentar e nutricional e dinâmicas de consumo

Resumo

As políticas públicas federais voltadas à alimentação escolar tiveram início na década de 1950 e, desde então, passaram por diversas transformações. Entre as principais mudanças, destacam-se a descentralização da aquisição de alimentos, o incentivo à compra de produtos locais e, mais recentemente, em 2009, a exigência de que, no mínimo, 30% dos recursos sejam destinados à aquisição de alimentos da agricultura familiar. Embora pesquisas indiquem avanços no cumprimento dessa determinação pelos municípios brasileiros, ainda há lacunas no conhecimento sobre a participação de povos indígenas e quilombolas no programa. Esta pesquisa busca contribuir para esse entendimento ao analisar a participação desses grupos em quatro municípios com participação relevante de indígenas e/ou quilombolas em sua população: São Gabriel da Cachoeira (AM), Uiramutã (RR), Alcântara (MA) e Januária (MG). O estudo baseia-se em dados do Sistema de Prestação de Contas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) referentes ao período de 2013 a 2022. Os resultados indicam um crescimento, ainda que modesto, na participação de povos indígenas e quilombolas no programa, além da ampliação do fornecimento de alimentos in natura e minimamente processados, fortalecendo a segurança alimentar e nutricional dessas populações.

Palavras-chave: alimentação escolar; povos indígenas; quilombolas; segurança alimentar e nutricional.

Abstract

Federal public policies aimed at school feeding began in the 1950s and have since undergone several transformations. Among the main changes are the decentralization of food procurement, the promotion of local product purchases, and, more recently, in 2009, the requirement that at least 30% of program resources be allocated to the purchase of food from family farming. Although research indicates progress in municipalities' compliance with this requirement, there are still gaps in knowledge regarding the participation of Indigenous peoples and Quilombola communities in the program. This study seeks to contribute to this understanding by analyzing the participation of these groups in four municipalities with a significant presence of Indigenous and/or Quilombola populations: São Gabriel da Cachoeira (AM), Uiramutã (RR), Alcântara (MA), and Januária (MG). The analysis is based on data from the Accountability System of the National Fund for Educational Development (FNDE) covering the period from 2013 to 2022. The results indicate a modest but notable increase in the participation of Indigenous and Quilombola communities in the program, as well as an expansion in the supply of fresh and minimally processed foods, thus strengthening the food and nutritional security of these populations.

Key words: School feeding; Indigenous peoples; Quilombola communities; Food and nutritional security.

1. Introdução

As políticas públicas brasileiras voltadas à alimentação e nutrição remontam à década de 1930, quando os programas se concentravam na distribuição de alimentos à população trabalhadora, especialmente nos centros urbanos (Silva, 1995). Desde então, os processos de aquisição, os perfis dos fornecedores e os grupos de beneficiários passaram por significativas transformações. Enquanto, no início, as aquisições eram realizadas de forma centralizada, ao longo dos anos esse processo tornou-se progressivamente descentralizado, priorizando a compra de alimentos de produtores locais. Os fornecedores deixaram de ser exclusivamente varejistas ou companhias de abastecimento, passando a incluir também agricultores familiares. Da mesma forma, o público beneficiário foi ampliado: da classe trabalhadora para outros

segmentos da sociedade, com prioridade para as populações em situação de vulnerabilidade (Peixinho, 2013).

No bojo dessas políticas, destaca-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que, desde a Campanha da Merenda Escolar, iniciada na década de 1950, passou por importantes transformações. Entre elas, destaca-se a descentralização das compras do nível federal para os municípios, ocorrida na década de 1990, no contexto do movimento de municipalização das políticas públicas (Arretche, 1999). Outra mudança significativa ocorreu em 2009, com a obrigatoriedade de destinar, no mínimo, 30% dos recursos do programa à aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar. Essa medida foi impulsionada pelas políticas públicas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar, iniciadas com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (Grisa, Schneider, 2014; Silva, 2019).

A implementação do Pnae, regulamentada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), tem como base a garantia do direito constitucional à alimentação, bem como as diretrizes da Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Essas diretrizes pressupõem o acesso da população a alimentos saudáveis, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, econômica, social e culturalmente sustentáveis. Além de estabelecer um percentual mínimo para a aquisição de alimentos da agricultura familiar, o programa prioriza, dentro desse grupo, assentados da reforma agrária, povos indígenas, comunidades quilombolas, bem como grupos formais e informais de mulheres (Brasil, 2009).

Embora existam diversos estudos na literatura acadêmica sobre a efetividade do cumprimento da exigência legal do percentual mínimo de aquisição de alimentos da agricultura familiar, ainda são escassas as análises sobre a participação efetiva de povos indígenas e comunidades quilombolas no âmbito do programa. É nesse contexto que esta pesquisa busca contribuir, ao apresentar dados sobre a participação desses grupos em quatro municípios selecionados. O estudo se justifica tanto por seu caráter inovador quanto pelo potencial de subsidiar a formulação de ações governamentais voltadas à promoção da segurança alimentar e nutricional desses segmentos populacionais.

2. Metodologia

Este estudo de caso buscou mapear a participação de povos indígenas e quilombolas no Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). Para a pesquisa, foram selecionados quatro municípios a partir de uma amostragem intencional guiada pelo critério da relevância. Especificamente, os municípios de São Gabriel da Cachoeira (AM) e Uiramutã (RR) destacam-se por apresentarem as maiores proporções de população indígena no Brasil. Alcântara (MA) é o município com a maior população quilombola em termos proporcionais. Já o município de Januária (MG) se diferencia por abrigar a maior população quilombola fora das regiões Norte e Nordeste, conforme dados do IBGE (2022).

Para o desenvolvimento da pesquisa, foram coletados dados disponíveis no Sistema de Prestação de Contas (SigPC) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) referentes ao período de 2013 a 2022. Esse intervalo foi escolhido para garantir a comparabilidade dos dados, uma vez que, em anos anteriores, as informações disponibilizadas pelo órgão eram escassas e apresentavam formatos variados. A identificação da origem dos fornecedores como agricultores familiares, indígenas ou quilombolas foi realizada por meio das plataformas de Cadastro da Agricultura Familiar disponibilizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. Nos casos em que não foi possível confirmar a origem do fornecedor, consideraram-se as informações declaradas pelo gestor público municipal no momento do preenchimento do sistema. Os dados coletados sobre os alimentos fornecidos foram posteriormente classificados de acordo com o Guia Alimentar para a

População Brasileira (Brasil, 2014) e, em seguida, organizados conforme os Grupos Alimentares utilizados na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), conduzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

3. Resultados e discussões

Os dados coletados indicam que os municípios selecionados enfrentaram dificuldades para atingir o percentual mínimo de 30% de aquisição de alimentos da agricultura familiar, conforme estabelecido na legislação. Como pode ser observado na Tabela 1, no período analisado, a meta legal foi cumprida apenas nos anos de 2014, 2021 e 2022. No âmbito da agricultura familiar, destaca-se a maior capacidade de acesso ao programa por parte das comunidades quilombolas, que chegaram a representar quase um terço das aquisições desse segmento ao longo do período estudado. Além dos povos indígenas e quilombolas, também se destaca a participação de fornecedores organizados em cooperativas e associações — compostos, em geral, por um grupo social bastante diverso —, bem como a presença significativa de agricultores familiares enquadrados no Grupo B (baixa renda) e no Grupo V (renda variável).

Tabela 1 – Participação de povos indígenas e quilombolas no Pnae (2013-2022)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Fornecedor tradicional	69,4	48,2	96,0	87,9	80,2	85,7	77,8	82,1	58,0	55,3
Sem informação	19,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	9,7	0,0	0,0	0,0
Agricultura Familiar	11,0	51,8	4,0	12,1	19,8	14,3	12,5	17,9	42,0	44,7
<i>Indígena</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,8	6,5	8,5	5,3
<i>Quilombola</i>	0,8	34,2	1,9	9,6	9,9	7,7	6,4	7,5	25,0	22,9

Fonte: Elaborada pelos autores, a partir dos dados do FNDE (2025).

A baixa participação de povos indígenas no programa pode estar relacionada às exigências estabelecidas pelo FNDE para a aquisição de alimentos. Segundo a legislação vigente, os fornecedores devem atender a critérios específicos, como garantir uma oferta regular de produtos, emitir documentação fiscal e fornecer os alimentos em condições higiênico-sanitárias adequadas. Entre as justificativas apresentadas pelos gestores para a não aquisição de alimentos da agricultura familiar, a mais frequente foi a ausência de oferta regular, apontada em 53% dos casos. Em seguida, aparecem a falta de condições higiênico-sanitárias e a ausência de documentação fiscal, ambas mencionadas por 13% dos gestores. Chama atenção, contudo, o elevado percentual de gestores (40%) que não especificaram os motivos pelos quais não realizaram aquisições de alimentos da agricultura familiar.

Tabela 2 – Valores Comercializados no Pnae (2013-2022)

	Média (μ)	Desvio Padrão (σ)	Q1	Q2	Q3
Fornecedor tradicional	4.367,49	14.259,62	110,45	575,00	2.195,40
Agricultura Familiar	304,91	994,76	31,40	66,00	200,00
<i>Indígena</i>	372,91	853,65	93,96	189,90	400,00
<i>Quilombola</i>	248,05	1.039,76	28,07	55,59	113,40

Fonte: Elaborada pelos autores, a partir dos dados do FNDE (2025).

Com relação aos valores comercializados, observa-se que os produtos fornecidos pela agricultura familiar apresentam valores significativamente inferiores quando comparados aos demais fornecedores. Enquanto a média dos alimentos comercializados por fornecedores em geral gira em torno de R\$ 4.367,49, os alimentos provenientes da agricultura familiar são, em média, apenas R\$ 304,91. Conforme apresentado na Tabela 2, os valores comercializados por fornecedores indígenas e quilombolas seguem essa mesma tendência, mantendo-se em

patamares reduzidos. Essa diferença pode estar relacionada à predominância de produtos com baixo valor agregado, como frutas e hortaliças, bem como à baixa participação de alimentos orgânicos ou agroecológicos nas aquisições. Apenas 18% dos casos registraram a compra de produtos com essas características.

Tabela 3 – Classificação dos alimentos comercializados no Pnae (2013-2022)

Classificação do alimento	Fornecedor tradicional	Agricultura Familiar	Indígena	Quilombola
<i>Alimentos in natura e minimamente processado</i>	28,6%	62,3%	98,3%	63,5%
<i>Processado</i>	41,2%	31,0%	0,4%	28,2%
<i>Ultraprocessado</i>	20,7%	4,5%	1,4%	6,9%
<i>Sem informação</i>	9,5%	2,2%	0,0%	1,5%
<i>Total</i>	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaborada pelos autores, a partir dos dados do FNDE (2025).

De acordo com a classificação do Guia Alimentar para a População Brasileira (Brasil, 2014), observa-se que os alimentos in natura e minimamente processados predominam entre os fornecidos por povos indígenas e comunidades quilombolas, correspondendo a 98,3% e 63,5% do total, respectivamente. Por outro lado, conforme apresentado na Tabela 3, os fornecedores tradicionais concentram-se majoritariamente no fornecimento de alimentos processados e ultraprocessados, com destaque para itens como achocolatados, farinhas lácteas e salsichas.

4. Considerações Finais

Este estudo teve como objetivo apresentar a participação de povos indígenas e comunidades quilombolas no Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), a partir da análise de dados coletados em quatro municípios selecionados. Embora se reconheça que esses dados não permitem generalizações sobre a participação desses grupos em âmbito nacional, eles oferecem indicativos importantes e contribuem para a compreensão do acesso ao programa por esses segmentos populacionais.

Em primeiro lugar, os alimentos fornecidos por povos indígenas e comunidades quilombolas, embora apresentem menor valor agregado, tendem a ser mais saudáveis e frescos, alinhando-se às diretrizes do Guia Alimentar para a População Brasileira. Em segundo lugar, observa-se que a participação desses grupos no programa tem avançado ao longo do tempo, ainda que de forma modesta, o que evidencia a necessidade de desenvolvimento de estratégias governamentais que promovam e ampliem sua inserção no Pnae.

Recomenda-se o desenvolvimento de estudos mais amplos e aprofundados, que contribuam para uma melhor compreensão da temática e sirvam de subsídio à formulação de políticas públicas focalizadas, voltadas à ampliação da participação de grupos prioritários no Pnae.

Referências

ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 14, p. 111-141, 1999.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 17 jun. 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Guia alimentar para a população brasileira**. 2. ed. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2014. 156 p.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Sistema de Gestão de Prestação de Contas. SiGPC. Disponível em <https://www.fnde.gov.br/sigpcadm/sistema.pu?operation=localizar>. Acesso em 06abr25.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de economia e sociologia rural**, v. 52, p. 125-146, 2014.

PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Ciência & saúde coletiva*, v. 18, p. 909-916, 2013.

SILVA, Alberto Carvalho da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estudos avançados**, v. 9, p. 87-107, 1995.

SILVA, Sandro Pereira. **Trajetória e padrões de mudança institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Brasília: Ipea, 2019 (Texto para discussão, n. 2529).