

**Importância e inserção das culturas alho e cebola nas compras institucionais do
Programa Nacional de Alimentação Escolar em Santa Catarina**

Lillian Bastian

Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina. Epagri. Florianópolis,
Santa Catarina (SC), Brasil

Lilian de Pellegrini Elias

Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina. Epagri. Florianópolis,
Santa Catarina (SC), Brasil

Henrique Vinicius de Holanda

Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina. Epagri. Florianópolis,
Santa Catarina (SC), Brasil

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

A cebola e o alho são produtos introduzidos pelos imigrantes que hoje possuem grande importância para a renda de muitas famílias de agricultores familiares e para a economia de municípios catarinenses. Na impossibilidade de ampliar a rentabilidade com maior escala de produção, o agricultor se beneficiaria da venda local, em função da existência de menor número de agentes que se apropriam do valor gerado ao longo da cadeia produtiva. No Brasil existem duas políticas principais que viabilizam aos agricultores a comercialização por cadeias curtas a partir da priorização da compra local da agricultura familiar, que são o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003, e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), criado em 2009. O PNAE se destaca frente ao PAA por dispor de recurso obrigatório com repasse automático e continuidade garantida, enquanto o PAA depende da dotação orçamentária do Governo Federal. Neste artigo o PNAE é entendido enquanto alternativa de mercado para o alho e a cebola para promoção da sustentabilidade econômica nos municípios que dependem economicamente destas atividades. A análise foi possível a partir de uma pesquisa descritiva e exploratória dos dados das compras institucionais do PNAE disponibilizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI). Como resultado, foi obtida a identificação de continuidades e discontinuidades das vendas e compras de alho e cebola das cooperativas e associações da agricultura familiar em Santa Catarina, bem como desalinhamentos entre regiões compradoras e vendedoras dos produtos analisados.

Palavras-chave: PNAE, compra pública, agricultura familiar, alho, cebola.

Abstract

The onions and garlic are crops introduced by immigrants and today hold great importance for the income of many family farming households and for the economy of municipalities in Santa Catarina state. Given the impossibility of increasing profitability through larger production scale, farmers would benefit from local sales due to the smaller number of intermediaries that appropriate the value generated along the production chain. In Brazil, there

are two main policies that enable farmers to sell through short production chains by prioritizing local procurement from family farming: the Food Acquisition Program (PAA), created in 2003, and the National School Feeding Program (PNAE), created in 2009. The PNAE stands out compared to the PAA because it has mandatory funding with automatic transfer and guaranteed continuity, while the PAA depends on the federal government's budget allocation. In this article, the PNAE is analyzed as a market alternative for garlic and onions to promote economic sustainability in municipalities that economically depend on these activities. The analysis was made possible through a descriptive and exploratory research of data on institutional purchases under the PNAE, provided by the National Fund for Educational Development (FNDE) within the scope of the Access to Information Law (LAI). As a result, we identified continuities and discontinuities in the sales and purchases of garlic and onions by family farming cooperatives and associations in Santa Catarina, as well as misalignments between purchasing and selling regions of the analyzed products.

Keywords: PNAE, public purchases, family farming, garlic, onion.

1. Introdução

A cebola e o alho são dois produtos que historicamente são produzidos por muitos agricultores em Santa Catarina, introduzidos pelos imigrantes. A cebola é a principal cultura dentre muitas famílias de agricultores das microrregiões de Ituporanga e Tabuleiro, possuindo grande importância para a renda e economia dos municípios (Birolo, 2011). Assim como a cebola, o alho também possui importância entre inúmeras famílias principalmente, dentre aquelas das microrregiões de Curitibanos e Joaçaba.

A produção agropecuária para comercialização ampara-se no fato de que a cebola e o alho são produtos muito versáteis e podem ser consumidos crus, refogados, cozidos, assados ou em conservas. Esses produtos fazem parte da cultura alimentar dos brasileiros, usados no preparo de vários pratos, principalmente como temperos. Alho e cebola são adquiridos tanto *in natura* como desidratados ou em conservas na grande maioria dos mercados, inclusive naqueles de venda direta entre produtor e consumidor.

A cebola é produzida principalmente nos municípios de Ituporanga, Alfredo Wagner e Imbuia e a cultura do alho ocupa áreas expressivas em Frei Rogério, Curitibanos e Fraiburgo (Epagri/Cepa, 2026). A sustentabilidade econômica destas atividades é fundamental para que as localidades tenham um fluxo econômico. Assim, é essencial que sejam acessados mercados que, de fato, paguem um preço que cubra custos e gerem alguma margem. Nesse sentido, o escoamento da produção por diferentes canais oportuniza encontrar distintas margens de remuneração pelos produtos e, na medida do possível, escoar a maior quantidade possível pelo canal cujo preço é maior.

A comercialização pelos canais que possuem o menor número de intermediários, denominada como cadeias curtas, pode ser uma alternativa mais rentável para parte dos produtores, especialmente agricultores familiares. Na impossibilidade de ampliar a rentabilidade com maior escala de produção, o agricultor se beneficiaria da venda local, em

função da existência de menor número de agentes que se apropriam do valor gerado ao longo da cadeia produtiva (Bueno *et al*, 2020, p. 16; Waquil, Miele, Schultz, 2010, p. 59).

De acordo com Marsden, Banks e Bristow (2000, p. 425) as cadeias curtas são aquelas em que a relação de proximidade entre consumidor e produtor permite a ressignificação pelos consumidores dos produtos consumidos, pois são dados sinais claros da origem dos alimentos. Os consumidores podem fazer julgamentos acerca dos alimentos acessados baseados nas suas experiências, conhecimento e imaginário. Segundo os autores, existem três tipos principais de cadeias curtas: (i) face a face, quando os consumidores adquirem os alimentos em uma interação com os próprios produtores; (ii) proximidade espacial, quando os consumidores sabem da origem dos alimentos no momento da compra no varejo, que ocorre na mesma região da produção; (iii) espacialidade estendida, quando os valores e significados acerca da origem dos alimentos são traduzidos aos consumidores que estão fora da região de produção. Desta forma essas cadeias podem proporcionar acesso pelos agricultores a um maior valor adicionado ao produtor, valorizando a produção. Pelo consumidor possibilita conhecimento acerca das origens do alimento consumido, oportunizando o acesso a alimentos mais saudáveis.

No Brasil existem duas políticas principais que viabilizam aos agricultores a comercialização por cadeias curtas a partir da priorização da compra local da agricultura familiar, que são o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003, e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), criado em 2009. São muitas as investigações que destacam os efeitos benéficos destas ações para os agricultores familiares bem como para os consumidores (Perin *et al*, 2020; Sambuichi *et al*, 2020; Elias *et al*, 2019; Valadares *et al*, 2022). O PNAE se destaca frente ao PAA por dispor de recurso obrigatório com repasse automático e continuidade garantida, enquanto o PAA depende da dotação orçamentária do Governo Federal.

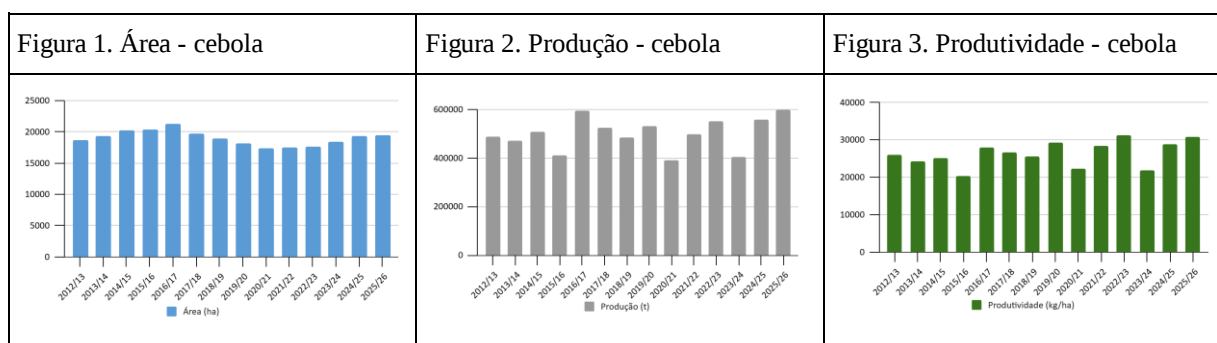
Neste sentido, este artigo busca discutir o PNAE enquanto alternativa de mercado para o alho e cebola para promoção da sustentabilidade econômica nos municípios que dependem economicamente destas atividades. Para tanto, será apresentada a comercialização do alho e da cebola que foi efetivamente realizada pelas organizações dos agricultores familiares em Santa Catarina, entre 2013 e 2022, por meio do PNAE. Além disso, será identificada a aquisição de alho e cebola da agricultura familiar pelas Entidades Executoras (EExs), nos municípios e no estado de Santa Catarina. O propósito é identificar os principais municípios que adquirem o alho e a cebola em suas compras institucionais para a alimentação escolar e os valores comercializados ao longo dos anos para verificar se há um mercado potencial não aproveitado pelos agricultores.

Estruturalmente, este artigo está dividido em oito seções. A primeira é esta introdução. A segunda contextualiza as culturas do alho e da cebola em Santa Catarina. A terceira expõe quais são os principais desafios que estas cadeias vêm enfrentando. A quarta seção traz uma breve revisão documental e da literatura acerca do surgimento e impactos do PAA e PNAE. Na quinta seção é apontada a metodologia adotada. Nas sexta e na sétima seções são apontados os resultados e realizadas análises acerca do que é comercializado e do potencial de comercialização do alho e da cebola pelo mercado institucional do PNAE em Santa Catarina. Por último, na oitava seção, são apontadas algumas considerações finais.

2. As culturas da cebola e do alho em Santa Catarina

Ao longo dos últimos anos houve incrementos em produtividade e qualidade nas cadeias produtivas do alho e da cebola em Santa Catarina. Esses incrementos são resultado da pesquisa que desenvolveu variedades, técnicas de manejo e insumos mais adaptados às condições catarinenses e as diferentes altitudes em que os bulbos são cultivados. Resultando em maior produção e em uma capacidade de conservação pós-colheita mais estendida, tanto pelas variedades resistentes como pelos sistemas de armazenamento. As tecnologias que foram desenvolvidas tiveram seguimento com a atuação da extensão rural que levou essas tecnologias até os agricultores e acompanhou a sua implantação.

Essas melhorias fizeram com que houvesse um expressivo aumento na produtividade. Conforme os dados da Epagri/Cepa disponíveis nos gráficos que vêm na sequência¹, averigua-se que a área plantada da cebola manteve-se com certa estabilidade ao longo das últimas 14 safras, alcançando seu pico na safra 2016/17, com 21.330 hectares, sendo a menor área cultivada a registrada na safra de 2020/21 equivalente a 17.432 hectares. Já a produção de cebola, que no momento da elaboração deste artigo, está finalizando a sua colheita para a safra 2025/26, atingiu o seu pico também na safra 2016/17 com 593,8 mil toneladas. Já a menor quantidade colhida foi, igualmente, a da safra 2020/21, com 389,9 mil toneladas. Há uma expectativa de que a atual safra ultrapasse a safra de 2016/17 em termos de produção, no entanto esses números se confirmarão (ou não) ao longo dos próximos meses. Com relação à produtividade, a maior já registrada foi a da safra 2022/23, com mais de 31,3 toneladas por hectare.

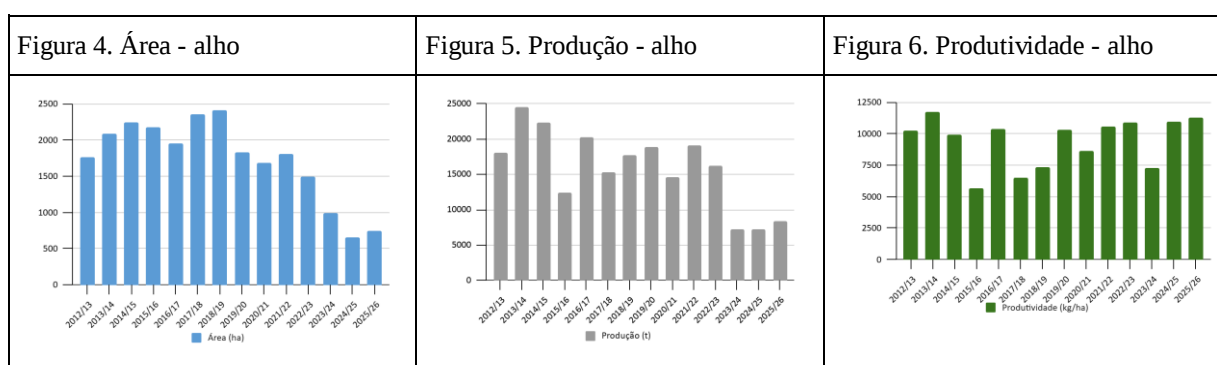


Fonte: Epagri/Cepa, janeiro/2026.
Elaboração própria.

Os dados trazidos para a cebola, confirmam que a sua produção está consolidada em Santa Catarina, mesmo com a ocorrência de eventos climáticos, como o El Niño, em 2023/24, houve uma expansão na área plantada na safra seguinte. A cebola foi inicialmente inserida em Florianópolis. Com o crescimento populacional da capital, as áreas de cultivo foram migrando para o interior do estado.

¹ Os dados da safra 2025/2026 são preliminares e serão confirmados ao final do ano agrícola.

O alho, assim como a cebola, também é uma cultura que faz parte dos meios de sobrevivência e reprodução socioeconômica de muitas famílias. Entretanto, em razão de o alho ter um custo de produção por hectare elevado, e do alho importado ingressar no país a um custo, muitas vezes, inferior ao registrado internamente, as áreas cultivadas com este bulbo reduziram ao longo dos últimos anos. Essa redução vem sendo verificada mais significativamente desde a safra de 2018/19, quando foram cultivados 2.406 hectares. Atualmente, na safra 2025/26 estão sendo cultivados 750 hectares. Desta forma, houve uma queda de em torno de 68,9% entre estas duas safras. A safra cuja produção e produtividade foram as mais significativas foi a de 2013/14, cuja colheita somou 24,5 mil toneladas e a produtividade alcançou 11,7 toneladas por hectare, conforme se verifica nos gráficos que vêm logo a seguir.



Fonte: Epagri/Cepa, janeiro/2026.
Elaboração própria.

Com relação ao número de produtores, os dados são aqueles do Censo Agropecuário de 2017 (IBGE, 2019). Na tabela que segue são trazidos os dados do número de produtores de alho e cebola para Brasil, Santa Catarina e para os 10 municípios com o maior número de produtores. Esses dados também são discriminados por agricultores familiares (AF) e não familiares (ANF).

Tabela 1. Número de estabelecimentos - Brasil, Santa Catarina e 10 principais municípios.

Alho				Cebola			
	Total	ANF	AF		Total	ANF	AF
Brasil	40.722	5.376	35.346	Brasil	54.108	7.060	47.048
Santa Catarina	3.681	475	3.206	Santa Catarina	8.308	890	7.418
Concórdia	286	32	254	Alfredo Wagner	895	54	841
Saudades	271	30	241	Ituporanga	615	31	584
Frei Rogério	198	21	177	Imbuia	424	23	401
Sul Brasil	196	21	175	Concórdia	345	35	310
Itapiranga	159	21	138	Aurora	291	3	288
Arabutã	124	15	109	Saudades	238	29	209
Guaraciaba	124	9	115	Leoberto Leal	235	11	224

Fraiburgo	123	12	111	Itaiópolis	228	30	198
Romelândia	112	3	109	Angelina	208	11	197
Curitibanos	99	27	72	Arabutã	183	14	169

Fonte: IBGE, 2019.

Elaboração própria.

Dos estabelecimentos agropecuários que produziram alho e cebola em 2017, 9% e 15,3% estavam em Santa Catarina. O município com o maior número de produtores representava 7,7% e 10,7% de todos os estabelecimentos da unidade da federação. No entanto, é importante mencionar que a metodologia utilizada pelo IBGE para captar informações sobre a produção agrícola dos municípios registra as produções totais dos estabelecimentos, inclusive aquelas destinadas ao autoconsumo. Do total de estabelecimentos que produziram alho e cebola, a maior parte são de agricultores familiares², 87% e 89%, respectivamente. Os demais, 13% e 11%, são de agricultores não familiares.

3. Desafios inerentes às cadeias produtivas do alho e da cebola em Santa Catarina

A despeito da importância socioeconômica destes setores e do seu consumo ser altamente difundido, as cadeias dos bulbos apresentam algumas limitações e desafios. Para ambas as culturas os principais gargalos são: a agregação de valor, já que esses produtos são comercializados, em sua grande maioria, *in natura* (Birolo, 2011) e o acesso a mercados cuja comercialização seja direta, atualmente, parte significativa da produção perpassa por atacadistas e varejistas, que se apropriam de parte do valor gerado.

Para o caso específico da cebola adiciona-se aos aspectos apontados acima: o manejo adotado, que pressupõe o revolvimento do solo e o plantio sobre solo descoberto, que acarretam em perdas significativas deste bem, principalmente quando ocorrem chuvas torrenciais e a necessidade de uma maior mecanização, especialmente durante os períodos do ciclo produtivo em que há menor oferta de mão-de-obra. Essa cadeia produtiva utiliza intensivamente mão-de-obra no plantio, na colheita e no beneficiamento. Essa mão-de-obra tem vindo de outras unidades da federação, especialmente do Nordeste.

Nesse sentido, seria pertinente pensar em estratégias de agregação de valor, estímulos de acesso à mercados diretos, desenvolvimento de equipamentos de mecanização que diminuíssem a penosidade do trabalho, especialmente durante o transplante das mudas e a colheita, e adoção do Sistema de Plantio Direto de Hortaliças (SPDH) (Müller Júnior, 2017), no qual a palhada reduz a necessidade de revolvimento do solo, sendo benéfica, também, pela redução de custos relacionados tanto com a aplicação de agroquímicos, para o controle de ervas adventícias, quanto com a irrigação. A palhada limita a germinação de ervas e a perda de umidade do solo, porque funciona como barreira física e biológica.

² De acordo com a Lei n.º 11.326/2006 agricultor familiar é aquele que detém até quatro módulos fiscais, utiliza predominantemente a mão de obra de sua própria família nas atividades econômicas do estabelecimento, tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do estabelecimento e dirija o estabelecimento ou empreendimento com a sua família.

Os desafios inerentes à cultura do alho são menos mapeados, mas envolvem, pelo menos, dois fatores: dificuldades quanto ao escoamento da produção, especialmente quando há importação de alho estrangeiro adentrando no Brasil a um preço abaixo do custo de produção do alho brasileiro e custo de produção, que é elevado, principalmente, pelo valor da semente livre de vírus, que pode representar em torno de 32% do custo de produção do alho (EPAGRI, 2025).

Com relação à entrada de alho estrangeiro à preço abaixo do custo interno, destaca-se que as medidas atualmente adotadas, como tarifas *antidumping*, não têm surtido o efeito esperado. Fato que torna desigual a competição entre o produto de origem interna e o produto de origem externa. Ao longo dos últimos anos, a competição com o alho estrangeiro, fez com que se reduzissem as áreas destinadas à produção de alho em Santa Catarina. Já com relação aos custos de produção, o estímulo à produção do alho semente no estado de Santa Catarina, preferencialmente, próximo às principais regiões produtoras, seria uma alternativa interessante para diminuir o custo. Ademais, o desenvolvimento de uma legislação que regulamentasse a produção de alho semente pelos próprios produtores poderia lhes assegurar uma renda extra, adicional àquela proveniente da venda do alho para o consumo final.

Percebe-se que os principais desafios destas cadeias perpassam por estrangulamentos inerentes à comercialização e são frequentes os entraves no escoamento da produção. Santa Catarina é uma das unidades da federação produtoras destes bulbos no Brasil, conjuntamente com outras, como a Bahia, Minas Gerais, Goiás e São Paulo. As produções da região sulina e da região abrangida pelo Cerrado, são complementares. O Cerrado abastece o mercado entre junho a novembro e o Sul abastece o mercado entre novembro e maio. No entanto, pode ocorrer sobreposição na comercialização destas regiões quando há um excesso de oferta. Assim como pode ocorrer quebra de safra devido a condições climáticas e o mercado ficar desabastecido durante algum período. Os períodos de menor abastecimento do mercado pela produção interna são atendidos com bulbos advindos do exterior.

No caso da cebola, as safras 2024/2025 e a de 2025/2026, enfrentam um cenário de excesso de oferta. Na safra passada houve uma produção expressiva no Cerrado, cuja comercialização tardou, para além do período costumeiro. Essa situação ocorreu para 2025/2026, porém desta vez, a boa safra do Cerrado, que abasteceu o mercado até final de novembro de 2025, foi seguida por uma super safra em Santa Catarina e nos demais estados sulinos, Rio Grande do Sul e Paraná, provocando uma queda nos preços, que ficaram abaixo do custo de produção até fevereiro de 2026. Em torno de 50% da safra catarinense foi comercializada a um preço que não cobriu o custo de produção.

No caso do alho, um dos complicadores que têm dificultado o escoamento da safra catarinense é que o alho da Argentina e da China ingressa no mercado brasileiro a um preço abaixo do custo interno. De acordo com informantes que acompanham a cadeia do alho catarinense, o alho importado tem diminuído a margem dos produtores desde 2016 (Bastian, 2026, p. 32; Confederação Nacional da Agricultura, CNA, 2025; Lucini, 2026). No caso específico da safra 2025/2026, o escoamento da safra catarinense se sobrepôs com a safra do Cerrado. A safra do Cerrado foi em volumes significativos. Essa boa produção do Cerrado teve sua janela de comercialização ampliada, devido à concorrência com alho importado, e coincidiu com a janela de comercialização do alho produzido no Sul. Desta forma, as oportunidades de mercado em Santa Catarina são disputadas e até fevereiro de 2026 apenas

20% da produção havia sido comercializada. Em anos anteriores, a porcentagem comercializada para o mesmo período seria de, aproximadamente, 40%. Além de a safra estar, em grande parte, ainda armazenada nos galpões dos agricultores, o preço, assim como ocorre para a cebola, não cobre o custo de produção.

4. Os programas federais de compras institucionais dos agricultores familiares

Uma das estratégias passíveis de exploração com potencial de mitigar pelo menos um dos gargalos inerentes aos estrangulamentos mercadológicos por que passam, em algumas safras, as culturas da cebola e do alho é a comercialização destes bulbos via mercados institucionais. No Brasil, são duas as principais políticas implementadas em escala nacional: o PAA, que adquire alimentos de agricultores familiares e suas organizações e destina às instituições socioassistenciais, e o PNAE, que compra alimentos desse mesmo público e encaminha para instituições da educação básica. Nesta seção esses programas são descritos e são apresentados alguns dos principais impactos e resultados da sua execução.

O PAA tem como principal objetivo fortalecer a agricultura familiar, gerando emprego, renda e desenvolvimento da economia local por meio da aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar com subsequente destinação para pessoas em insegurança alimentar. Foi instituído em 2003 como ação estruturante do Programa Fome Zero e é regulamentado pela Lei nº14.628/2023. Dentre os agricultores familiares aptos à inclusão no programa, são priorizados aqueles em situação de pobreza e pobreza extrema, buscando inclusão social e econômica; indígenas; povos e comunidades tradicionais; assentados da reforma agrária; pescadores; negros; mulheres; jovens rurais; pessoas idosas; pessoas com deficiência e famílias que tenham pessoas com deficiência como dependentes. Com isso, busca-se fortalecer redes e circuitos locais e regionais de comercialização, incentivar o cooperativismo e o associativismo e hábitos alimentares saudáveis. As aquisições dos agricultores familiares ocorrem mediante dispensa de licitação, no entanto os preços praticados nas chamadas públicas precisam ser similares aos preços praticados nos mercados locais.

A lei estabelece que no mínimo 30% de todo o recurso repassado para a aquisição de gêneros alimentícios pelos órgãos e entidades da administração pública federal sejam aplicados com a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e de suas organizações. De acordo com o decreto nº11.802/2023, as modalidades de execução incluem compra com doação simultânea, PAA-Leite, compra direta, apoio à formação de estoques e compra institucional.

De acordo com Perin *et al* (2020, p. 71) ao longo da execução, o PAA foi se mostrando um importante instrumento de geração de renda e aumento de autonomia e autoestima de agricultores familiares e suas organizações, além de ser um meio pelo qual é fornecido alimentos saudáveis e de qualidade para pessoas em insegurança alimentar e nutricional. De acordo com os autores, houve estímulo à agregação de valor, expansão dos investimentos, redes de reciprocidade e articulação intersetorial.

Sambuichi *et al* (2020, p. 21) apuraram que no Brasil, de 2011 a 2018, foram beneficiados mais do que 450 mil agricultores familiares, dos quais foram adquiridos em torno de dois milhões de toneladas de alimentos e destinados à beneficiários de aproximadamente 83% dos municípios brasileiros. Segundo os autores, o PAA foi mais executado justamente nos municípios mais carentes, atingindo um dos seus principais propósitos, de inclusão produtiva, dinamização das economias locais além da redução da insegurança alimentar e nutricional. A partir do aprendizado com o PAA foi possível que os agricultores se familiarizassem com os processos de compras públicas balizadores de outras políticas, como o PNAE.

O PNAE é a política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) mais longa do Brasil com início na década de 1940 (BRASIL, 2023). Nas primeiras décadas, a execução era centralizada. A partir de 1994, o programa foi descentralizado. Sua descentralização aconteceu por meio da celebração de convênios com os municípios. Em 1998, os recursos passaram a ser repassados automaticamente aos municípios sem a necessidade de convênio. Ao longo do tempo outras alterações foram sendo introduzidas como: a obrigatoriedade de aplicação de parte dos recursos com aquisição de produtos básicos, respeitando os hábitos alimentares regionais e a vocação dos municípios; a criação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) com poder deliberativo, fiscalizador e consultivo e a necessidade da presença de uma nutricionista responsável técnica pelo programa.

Em 2009, pela sanção da Lei nº11.947, o programa foi expandido para toda a rede pública de educação básica e se estabeleceu que no mínimo 30% dos recursos repassados fossem aplicados na aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares, empreendedores familiares rurais e de suas organizações, priorizando assentamentos da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e quilombolas. Proporção que deveria ser atendida até 2015.

Em 2023, incluiu-se entre as populações prioritárias os grupos formais e informais de mulheres e estabeleceu-se que, quando a aquisição dos gêneros alimentícios da agricultura familiar for da família rural individual, a aquisição deverá ser feita em nome da mulher em no mínimo 50% do valor adquirido. Em 2025 o percentual mínimo de aquisição da agricultura familiar subiu para 45% e foram incluídos dentre as categorias do público prioritário, os grupos formais e informais de jovens agricultores. A aquisição dos gêneros alimentícios da agricultura familiar prescinde da realização de processo licitatório, desde que os preços sejam equiparáveis àqueles praticados no mercado local e sejam atendidas exigências do controle de qualidade.

De acordo com Valadares *et al* (2022, p. 5) a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, instituiu uma interface promissora entre alimentação escolar e produção local, sendo um caminho para a promoção de hábitos alimentares saudáveis conectados com a cultura alimentar e produtiva das regiões, com cardápios de melhor qualidade nutricional. Esse programa atende diariamente mais do que 40 milhões de estudantes, sendo reconhecido como um dos maiores programas de alimentação do mundo, exigindo aportes significativos de recursos financeiros, humanos e tecnológicos e contribuindo para atender o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) da população.

A implementação ao nível do município das compras da agricultura familiar para a alimentação escolar trouxe desafios ao nível da execução. O programa pressupõe uma orquestração entre levantamento de demandas junto às instituições de ensino e a capacidade e aptidão produtiva ao nível local. Nesta orquestração estão envolvidos inúmeros atores, desde órgãos de extensão rural e assistência técnica (ATERs), sindicatos, CAEs, secretarias municipais da agropecuária e da educação, agricultores familiares e suas organizações, dentre outros. Nesse contexto, quanto mais azeitadas as articulações e interações sociais e intersetoriais entre esses atores, melhor é a execução do programa ao nível do município (Bastian *et al*, 2022, p. 47).

Conforme Elias *et al* (2019, p. 225), para o estado de Santa Catarina identificou-se melhor execução das compras entre os municípios que possuíam arranjos institucionais mais bem estabelecidos. Os autores apontam impactos no aumento da renda dos agricultores e aumento da diversificação produtiva na maioria dos municípios visitados. Além disso, a destinação em volumes mais significativos dos recursos do PNAE aos agricultores têm o potencial de gerar empregos, aumentar a parcela do recurso destinado para a remuneração do trabalho e aumentar os efeitos indiretos na movimentação econômica.

Importante destacar que, tanto o PAA quanto o PNAE, possuem como um de seus normativos que a aquisição de gêneros alimentícios orgânicos ou agroecológicos sejam acrescidos de valor adicional de até 30% em relação aos preços dos produtos convencionais, o que favorece a adoção de práticas produtivas mais sustentáveis. Os programas se diferenciam quanto ao volume e estabilidade da disponibilidade de recursos para aquisições de alimentos da agricultura familiar. O PAA tem destacada relevância na inserção de agricultores socioeconomicamente vulneráveis no mercado formal (Elias *et al*, 2024), mas limitações de alcance, abrangência e impacto em função de depender da dotação orçamentária variável do Governo Federal. O PNAE ao dispor de recurso obrigatório com repasse automático e continuidade garantida apresentou maior capacidade de contribuir com a geração de renda para os agricultores familiares inseridos nos mercados (Elias *et al*, 2024), como é o caso dos produtores de alho e cebola analisados neste artigo.

5. Metodologia

Trata-se de uma pesquisa descritiva e exploratória dos dados das compras institucionais do PNAE disponibilizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI). Os dados do FNDE foram tratados pela equipe de base de dados do Centro de Socioeconomia e Planejamento Agrícola da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri/Cepa). Para a extração dos dados, foi elaborada uma consulta SQL no repositório de dados da plataforma Boa Vista, que está hospedada no Centro de Informática e Automação do Estado de Santa Catarina (CIASC), plataforma utilizada pela Epagri/Cepa como repositório de dados. Esses dados foram sistematizados em mapas e tabelas gerados usando o software R e o Planilhas do Google.

O recorte temporal da pesquisa é de 2013 a 2022. As variáveis analisadas abrangem o valor da comercialização analisando tanto pela perspectiva de quem vende (cooperativas e associações de agricultores) como pela perspectiva de quem compra (EExs). Foi possível identificar a localização geográfica das compras das EExs municipais, pois a base de dados atribui à capital do estado todas as aquisições da unidade federativa.

6. A venda da cebola e do alho da agricultura familiar para o PNAE em Santa Catarina

O valor vendido de cebola pelas cooperativas e associações familiares catarinenses para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) aumentou 1,4 vezes no período analisado, de 2013 a 2022. A venda se concentra na região Norte Catarinense e no Sul Catarinense. O Vale do Itajaí, região onde se concentra a produção do bulbo, fica em terceiro lugar, o que reflete um desalinhamento entre a aquisição de alimentos pelo PNAE e a oferta local do produto. Este descompasso pode decorrer tanto do desinteresse do produtor, já atendido por demais mercados, quanto da desarticulação entre oferta e demanda local.

Tabela 2. Valor vendido (em mil R\$) em cebola da agricultura familiar através do PNAE pelos municípios de Santa Catarina por mesorregião de origem do alimento adquirido

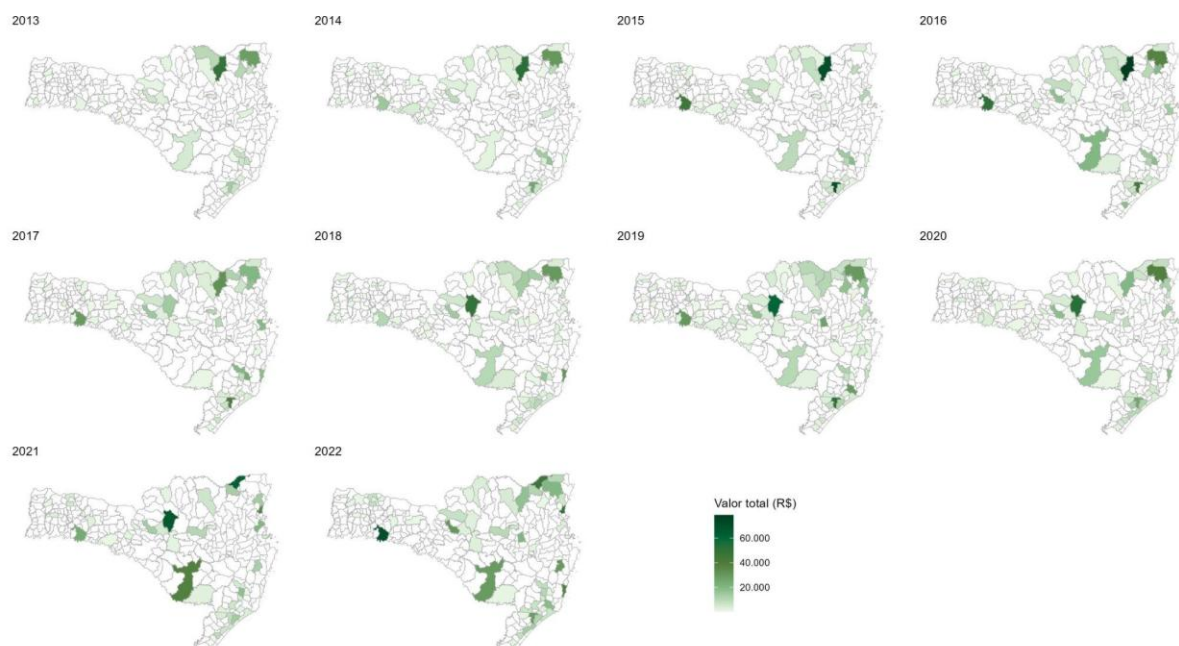
	2014	2016	2018	2020	2022
Grande Florianópolis	0,0	0,0	3,0	3,6	33,8
Norte Catarinense	260,8	351,2	256,6	231,4	143,6
Oeste Catarinense	64,2	132,6	38,6	34,1	94,2
Planalto	25,0	85,9	58,5	59,4	75,0
Sul Catarinense	186,6	274,7	187,8	192,8	188,5
Vale do Itajaí	15,0	41,5	44,6	67,2	103,2
Total	551,7	886,0	589,1	588,5	638,4

Fonte: Epagri/Cepa, 2026. Elaborado pelos autores.

Recursos em valores deflacionados conforme o Índice geral de preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

O município de Rio Negrinho no Norte Catarinense se destaca entre os maiores fornecedores em todos os anos analisados, exceto 2021, quando desaparece da base de dados. Esse “desaparecimento” pode refletir descontinuidades em função da pandemia de COVID-2019. Outro dado que chama a atenção é o grande número de municípios que não têm registro de venda de cebola, inclusive municípios do Vale do Itajaí, região que concentra os produtores familiares que produzem cebola no estado.

Figura 7. Valor total (R\$) ofertado de cebola pelas cooperativas e associações da agricultura familiar catarinense para o PNAE por município



Fonte: Epagri/Cepa, 2026.

Elaboração própria.

Recursos em valores deflacionados conforme o Índice geral de preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

O alho, por sua vez, apesar de apresentar valores mais modestos em relação à cebola, apresentou aumento expressivo da venda por associações e cooperativas ao longo dos anos analisados. No ano de 2013 as vendas somaram cerca de R\$97 mil e em 2022 chegaram perto de R\$400 mil. Este crescimento se deu em todas as regiões, principalmente no Planalto, Grande Florianópolis e Vale do Itajaí. O Norte Catarinense, diferentemente das demais regiões, apresenta recuo em 2022 em relação aos anos anteriores. A redução da venda ocorre em todas as regiões nos anos de 2020 e 2021, período da pandemia de COVID-19, mas apenas o Norte Catarinense não apresenta recuperação subsequente.

Tabela 3. Valor vendido (em mil R\$) em alho da agricultura familiar através do PNAE pelos municípios de Santa Catarina por mesorregião de origem do alimento adquirido

	2014	2016	2018	2020	2022
Grande Florianópolis	0,0	0,0	0,2	23,8	63,4
Norte Catarinense	31,1	36,2	160,0	157,0	60,2
Oeste Catarinense	8,1	10,1	28,0	21,2	42,6
Planalto	3,5	16,3	11,3	1,9	74,4
Sul Catarinense	47,6	73,7	58,6	33,1	62,0
Vale do Itajaí	7,1	27,0	35,7	19,7	95,8
Total	97,4	163,3	293,8	256,7	398,4

Fonte: Epagri/Cepa, 2026. Elaborado pelos autores.

Recursos em valores deflacionados conforme o Índice geral de preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

No que se refere à distribuição espacial da venda de alho ao longo do tempo é possível identificar que municípios como Rio Negrinho no Norte Catarinense e Lebon Régis no Oeste Catarinense tem presença frequente enquanto fornecedores. Lebon Régis é um dos municípios com maior área plantada de alho. No entanto, os demais municípios que se destacam na Figura 8 não fazem parte da região produtora de alho que se concentra nas microrregiões de Curitibaanos, Joaçaba e Campos de Lages, no centro do estado.

Figura 8. Valor total (R\$) ofertado de alho pelas cooperativas e associações da agricultura familiar catarinense para o PNAE por município



Fonte: Epagri/Cepa, 2026.

Elaboração própria.

Recursos em valores deflacionados conforme o Índice geral de preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

7. O potencial de compras institucionais inexplorado pelas organizações familiares de produtores do alho e da cebola catarinense

A principal origem da cebola adquirida pelo PNAE dos municípios catarinenses é o Sul Catarinense, seguida pelo Norte Catarinense e pelo Vale do Itajaí. No ano de 2016 cerca de R\$40 mil de cebola foram adquiridos do Rio Grande do Sul, valor superior ao valor adquirido da mesorregião Vale do Itajaí. Nos anos seguintes não foi registrada aquisição de cebola pelos municípios catarinenses de fora de Santa Catarina.

Tabela 4. Valor adquirido (em mil R\$) em cebola da agricultura familiar através do PNAE pelos municípios de Santa Catarina por mesorregião de origem do alimento adquirido

	2014	2016	2018	2020	2022
Sul Catarinense - SC	186,6	274,7	187,8	192,8	188,5
Norte Catarinense - SC	231,1	351,2	253,2	231,4	143,6
Vale do Itajaí - SC	15,0	41,5	44,6	67,2	103,2
Oeste Catarinense - SC	64,2	132,6	38,6	34,1	94,2

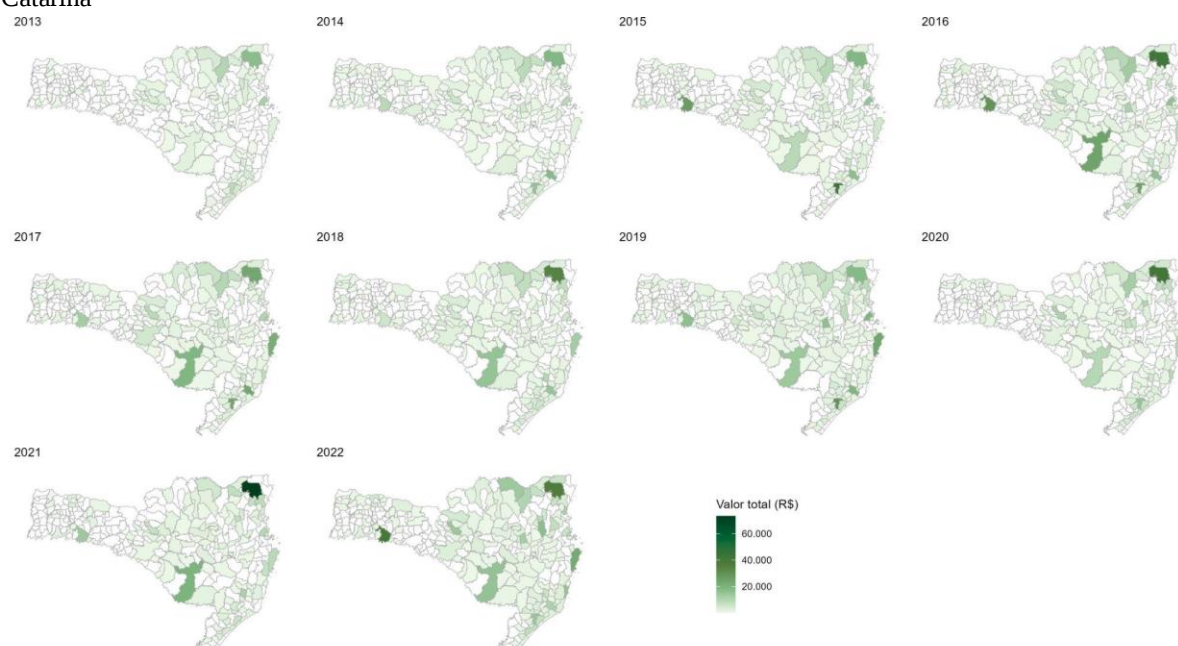
Planalto - SC	25,0	85,9	56,1	59,4	75,0
Grande Florianópolis - SC	0,0	0,0	3,0	3,6	33,8
Metropolitana de Curitiba - PR	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0
Noroeste Rio-grandense - RS	0,0	42,2	0,0	0,0	0,0
Origem da compra não identificada	141,6	227,3	216,8	84,3	176,0
Total	663,6	1155,5	800,9	672,8	814,4

Fonte: Epagri/Cepa, 2026. Elaborado pelos autores.

Recursos em valores deflacionados conforme o Índice geral de preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

O valor total adquirido pelos municípios catarinenses subiu 66% ao longo do período de 2013 a 2022. Valor que no ano de 2013, primeiro da série analisada, estava distribuído em 106 municípios, cerca de 34% do total, e em 2019 passou a abranger 186 municípios, 63% do total, com queda subsequente em função da pandemia de COVID-2019. No ano de 2022 houve recuperação e 161 municípios adquiriram cebola, o percentual volta a subir para 54,6%. É possível que parte dos municípios sem informação de compra se abasteça de cebola adquirida de agricultores individuais, 20% do valor adquirido não teve origem identificada. O potencial de ampliação da aquisição de cebola de associações e cooperativas está tanto nos municípios que não adquirem o item quanto nos que sua aquisição oscila ao longo do tempo. Um exemplo é o município de Chapecó cuja aquisição é intermitente ao longo do período analisado.

Figura 9. Valor total (R\$) adquirido de cebola da agricultura familiar pelos PNAE dos municípios de Santa Catarina



Fonte: Epagri/Cepa, 2026.

Elaboração própria.

Recursos em valores deflacionados conforme o Índice geral de preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

A principal origem do alho adquirido pelo PNAE dos municípios catarinenses em 2022 é o Vale do Itajaí. Nos anos anteriores, o Norte e o Sul Catarinenses foram as mesorregiões que se destacaram. A aquisição com origem fora do estado de Santa Catarina foi pontual, tendo sido registrada apenas em 2018. A partir de 2019 o percentual de valor adquirido sem origem identificada reduziu para menos de 10%, indício de uma maior participação de cooperativas e associações enquanto fornecedora de alho para a alimentação escolar catarinense.

Tabela 5. Valor adquirido (em mil R\$) em alho da agricultura familiar através do PNAE pelos municípios de Santa Catarina por mesorregião de origem do alimento adquirido

	2014	2016	2018	2020	2022
Vale do Itajaí - SC	7,1	27,0	35,7	19,7	95,8
Grande Florianópolis - SC	0,0	0,0	0,2	23,8	63,4
Sul Catarinense - SC	47,6	73,7	58,6	33,1	62,0
Norte Catarinense - SC	31,1	36,2	160,0	157,0	60,2
Oeste Catarinense - SC	8,1	10,1	28,0	21,2	42,6
Planalto - SC	3,5	16,3	11,3	1,9	36,5
Metropolitana de Curitiba - PR	0,0	0,0	0,8	0,0	0,0
Origem da compra não identificada	70,3	49,6	68,5	18,0	24,4
Total	167,7	212,9	363,1	274,8	384,9

Fonte: Epagri/Cepa, 2026. Elaborado pelos autores.

Recursos em valores deflacionados conforme o Índice geral de preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

O alho foi adquirido por apenas 73 municípios em 2013, passando para 155 municípios em 2019, 52,5% do total. Após um recuo nos anos de 2020 e 2021, volta a ampliar em 2022 atingindo 119 municípios. Os municípios que se destacam na compra de alho são Joinville e Florianópolis, os municípios mais populosos de Santa Catarina, indicativo de grande demanda de alimentação escolar pelo PNAE.

Figura 10. Valor total (R\$) adquirido de alho da agricultura familiar pelos PNAE dos municípios de Santa Catarina



Fonte: Epagri/Cepa, 2026.

Elaboração própria.

Recursos em valores deflacionados conforme o Índice geral de preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

8. Considerações finais

A cebola e o alho são culturas que fazem parte dos meios de sobrevivência e reprodução socioeconômica de muitas famílias catarinenses. Bem como, a manutenção da dinâmica econômica das localidades com grande participação da cebola e do alho em suas economias dependem da sustentabilidade econômica destas atividades. As duas culturas têm como principais gargalos a agregação de valor e o acesso a mercados que propiciem maiores remunerações ao agricultor familiar. A cebola dispõe dos desafios adicionais que são o grande índice de perdas, principalmente decorrente de fatores climáticos e a grande demanda de mão-de-obra. O alho, por sua vez, tem como principal desafio a desvantagem competitiva frente ao alho importado.

Diante deste contexto discutimos neste artigo as compras institucionais enquanto alternativa de mercado mais rentável para parte dos produtores, especialmente agricultores familiares. Na impossibilidade de ampliar a rentabilidade com maior escala de produção, o agricultor se beneficiaria da venda local, em função da existência de menor número de agentes que se apropriam do valor gerado ao longo da cadeia produtiva.

As compras de alimentos para a alimentação escolar de Santa Catarina foram analisadas pelas perspectivas do fornecimento de alho e cebola por cooperativas e associações e da aquisição dos mesmos itens pelos municípios catarinenses. A análise permitiu identificar que da perspectiva do fornecedor, ou seja, da venda de cebola e alho pelas cooperativas e associações de agricultores familiares, os municípios que concentram a produção não encontram a venda dos produtos pelo PNAE. No que se refere à demanda, ou seja, às aquisições realizadas pelos

municípios catarinenses também há grande quantidade de municípios que não adquirem cebola e alho ou o fazem de maneira descontínua ou em quantidades pequenas.

A identificação desse descompasso pode ser utilizada e considerando que estes produtos são relevantes para a economia catarinense, e, especialmente das regiões produtoras, cabe chamar a atenção dos potenciais fornecedores e gestores municipais sobre o potencial da política pública para a promoção da renda da agricultura familiar e para o fomento à dinâmica econômica local.

REFERÊNCIAS

BASTIAN, L. Alho. **Boletim Agropecuário**, Florianópolis, n. 153, p. 30-33, fev. 2026.
Disponível em: <https://publicacoes.epagri.sc.gov.br/ba/article/view/2398/2146>. Acesso em: 06 abr. 2026.

BASTIAN, L.; ALVES, F.; SILVA, S.; VALADARES, A. Análise das redes sociais no Programa Nacional de Alimentação Escolar: aspectos relacionais da aquisição de produtos da agricultura familiar. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 63, jul.-set. 2022.

BIROLO, B. **A cultura da cebola em Santa Catarina**: caracterização de sua cadeia produtiva. 2011. 73f. TCC (Monografia) - Curso de Agronomia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

BRASIL. **Histórico**. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Brasília, 2023.
Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/historico>>. Acesso em: 20 mar. 2026.

BUENO, S.; ANDREATTA, T.; AZEVEDO, J.; CHRISTOFARI, L.; CASARIN, M. Análise econômica comparativa de diferentes canais de comercialização utilizados pela agricultura familiar. **Revista IDeAS**, Rio de Janeiro, v. 14, p. 1-20, jan./dez. 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA, CNA. **Impacto na cadeia produtiva do alho diante da possível não renovação da medida antidumping contra o alho chinês**. 2025. Disponível em: <<https://www.cnabrazil.org.br/publicacoes/impacto-na-cadeira-produtiva-do-alho-diante-da-possivel-nao-renovacao-da-medida-antidumping-contra-o-alho-chines>>. Acesso em: 18 mar. 2026.

ELIAS, L.; BELIK, W.; DA CUNHA, M.; GUILHOTO, J. Impactos socioeconômicos do Programa Nacional de Alimentação Escolar na agricultura familiar de Santa Catarina. **RESR**, n. 57, v. 2, p. 215-233, 2019.

ELIAS, L., MAGRO, J., CIRÍACO, J., & SILVA, S. **Efeitos das compras públicas na renda de agricultores familiares no Brasil**: análise do programa de aquisição de alimentos e do programa nacional de alimentação escolar. Brasília: IPEA, 2024. (Texto para Discussão, n. 3072).

EMPRESA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA E EXTENSÃO RURAL DE SANTA CATARINA, EPAGRI. **Infoagro**. Florianópolis, 2026. Centro de Socioeconomia e Planejamento Agrícola, Cepa. Disponível em: <<https://www.infoagro.sc.gov.br/>>. Acesso em: 11 fev. 2026.

EPAGRI/CEPA. Base de dados de compras de alimentos da agricultura familiar no âmbito do PNAE: base tratada, integrada e ampliada a partir de dados do FNDE. Florianópolis: Epagri/Cepa, 2026.

LUCINI, M. **Panorama do mercado de alho no Brasil janeiro de 2026**. Brasília, Associação Nacional dos Produtores de Alho, 2026.

MARSDEN, T.; BANKS, J.; BRISTOW, G. Food Supply Chain Approaches: Exploring their Role in Rural Development. **Sociologia Ruralis**, Oxford, v. 40, n. 4. p. 424-438, out. 2000.

MÜLLER JÚNIOR, V. **Sistema de plantio direto agroecológico de cebola e emissão de gases de efeito estufa**. Florianópolis, 2017. 83f. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Agroecossistemas.

PERIN, G.; ALMEIDA, A.; SPÍNOLA, P.; COSTA PELLA, A.; SAMBUICHI, R. **A evolução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): uma análise da sua trajetória de implementação, benefícios e desafios**. Brasília: IPAE, 2020. (Texto para Discussão, n. 2691).

RESENDE, F. Desafios da produção e inovações tecnológicas para cultura do alho no Brasil. Infoteca-e Repositório de Informação Tecnológica da Embrapa. **Hortaliças em Revista**, n. 25, p. 16-17, maio/ago. 2018.

SAMBUICHI, R.; ALMEIDA, A.; PERIN, G.; MOURA, I.; ALVES, P. execução do Programa de aquisição de alimentos nos municípios brasileiros. Brasília: IPEA, 2020. (Texto para Discussão, n. 2606).

VALADARES, A.; ALVES, F.; BASTIAN, L.; SILVA, S. **Da regra aos fatos: condicionantes da aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar em municípios brasileiros**. Brasília: IPEA, 2022. (Texto para Discussão, n. 2728).

WAQUIL, P.; MIELE, M.; SCHULTZ, G. **Mercados e comercialização de produtos agrícolas**. Porto Alegre: EdUFRGS, 2010.