

# AS DIFICULDADES PARA A PARTICIPAÇÃO DE ASSENTAMENTOS RURAIS NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE): O CASO DE ITAPEVA-SP<sup>1</sup>

*Francine de Camargo Procópio<sup>2</sup>*

*Julieta Teresa Aier de Oliveira<sup>3</sup>*

*Ricardo Serra Borsatto<sup>4</sup>*

**Resumo:** O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) está regulamentado por meio da Lei nº 11.947/2009, com vigência a partir de 2009, a qual estabelece que no mínimo 30% dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) aos municípios para alimentação escolar devem ser para adquirir alimentos oriundos diretamente da agricultura familiar. No entanto, muitos municípios e agricultores familiares até o momento não aderiram ao Programa e os que aderiram enfrentam dificuldades para cumprir as exigências operacionais do Pnae. Nesse sentido, este artigo teve por objetivo principal analisar as dificuldades dos assentamentos rurais em participar do Pnae do município de Itapeva, situado na região sudoeste do estado de São Paulo, Brasil. Para tal, coletou-se, com o uso de entrevistas semiestruturadas, junto às organizações formais de agricultores familiares dos assentamentos que participa-

---

1 Artigo baseado na dissertação de mestrado “Participação da agricultura familiar na alimentação escolar do município de Itapeva/SP: contribuições ao aprimoramento do Pnae”, de Francine de Camargo Procópio, sob a orientação da Prof<sup>a</sup>. Dra. Julieta Teresa Aier de Oliveira e co-orientação do Prof. Dr. Ricardo Serra Borsatto.

2 Doutoranda na Faculdade de Engenharia Agrícola (Feagri) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); francineprocopio@gmail.com

3 Pesquisadora Doutora da Faculdade de Engenharia Agrícola (Feagri) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); julieta@feagri.unicamp.br

4 Professor Doutor da Universidade Federal de São Carlos, Campus Lagoa do Sino; rsbor-sat@gmail.com

vam do Programa na época da pesquisa e aos funcionários municipais responsáveis pela implantação e execução da Lei, informações sistematizadas sobre as dificuldades enfrentadas. Foi possível compreender as principais dificuldades para a participação no Pnae no município selecionado.

**Palavras-chave:** Agricultores; Políticas Públicas; Alimentação Escolar.

**Abstract:** The National School Feeding Programme (PNAE) is regulated by Law No. 11.947 / 2009, effective from 2009, which states that at least 30% of the funds transferred by the National Fund for Education Development (ENDF) to municipalities for school feeding should be to purchase food coming directly from family farmers. However, many municipalities and farmers so far not joined the program and those who joined struggling to meet the operational requirements Pnae. Therefore, this article was meant to examine the difficulties of rural settlements to participate in the Pnae the municipality of Itapeva, located in the southwestern region of the state of São Paulo, Brazil. To this end, if collected, with the use of semi-structured interviews, together with formal organizations of family farmers of the settlements participating in the program at the time of the survey and municipal officials responsible for implementation and enforcement of the Act, systematized information on the difficulties faced. It was possible to understand the main difficulties for participation in Pnae the selected municipality.

**Keywords:** Farmers; Politics; School Feeding.

## **Introdução**

A alimentação escolar emerge como política pública a partir de meados da década de 1950. Porém a partir de 2009 essa importante política nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) ganha uma nova característica de viés intersetorial, a de servir como um importante mercado institucional de apoio à comercialização de alimentos oriundos da agricultura familiar.

Assim, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) adquire o potencial de atuar como uma política de desenvolvimento territorial, pois as Entidades Executoras do Pnae passam a ser obrigadas por lei a gastar ao menos 30% dos recursos disponibilizados na aquisição de gêneros alimentícios produzidos pela agricultura familiar preferencialmente de seu entorno.

A possibilidade do Pnae contribuir efetivamente para o desenvol-

vimento territorial e, mais especificamente, no fomento das atividades produtivas da agricultura familiar, ainda esbarrem em diversos problemas institucionais.

Deste modo, este artigo buscou analisar os entraves à participação de agricultores familiares no Pnae, especificamente de agricultores assentados em projetos de reforma agrária, tendo como campo de estudo o município de Itapeva-SP. com vistas a compreender melhor essas dificuldades e assim poder contribuir para a melhoria do Pnae no referido município.

### **Breve histórico da alimentação escolar no Brasil**

A criação de um programa nacional de alimentação escolar na década de 1950 representou um marco importante na história brasileira, devido ao fato de passar a ser um programa federal oficial voltado para a alimentação e nutrição de crianças e jovens escolares (ROSENBURG, 1978).

É importante destacar que a história da alimentação escolar no Brasil é caracterizada por fases antagônicas. Como aponta Silva (1995), de 1972 a 1994, a União administrava de forma centralizada o Pnae, e se pretendia o fortalecimento da indústria alimentícia nacional, o que levou à adoção nas merendas escolares de alimentos formulados, sem respeito aos hábitos alimentares regionais.

Em 1994 foi promulgada a lei de descentralização do Pnae, com o objetivo central de melhorar a qualidade da alimentação e nutrição dos estudantes, a qual também promoveu a participação social por meio da efetivação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) (BRASIL, 1994).

Os CAEs passaram a ser responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do cumprimento das diretrizes e aplicação dos recursos do Programa, por garantir a qualidade dos alimentos, aceitabilidade dos cardápios, receber o relatório anual de gestão do Programa e emitir parecer, aprovando ou não a execução do Pnae (VIEIRA, 2013). A partir dessa fase o Pnae deixou de ser um programa apenas de entrega de alimentos do Governo Federal aos estados e municípios para transformar-se em uma ação coordenada de alimentação e nutrição, com planejamento e diretrizes.

Magalhães et al.. (2013) citam que devido à trajetória de expansão da cobertura da rede básica de ensino, ocorrida entre 1980 e 2000, o acesso à alimentação escolar foi ampliado significativamente.

Mudanças expressivas no Programa no sentido de ampliação da cobertura e do valor financeiro per capita repassado aos municípios deveu-se às negociações mediadas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) (BURLANDY, 2009).

A descentralização ocorreu efetivamente em 1998, quando a trans-

ferência dos recursos passa a ser feita automaticamente, sem que fosse necessário firmar convênio ou qualquer outro meio legal entre a esfera federal e os municípios, dando maior agilidade ao processo (BRASIL, 2007). Nessa época (1998), o valor diário per capita da merenda era de R\$ 0,13, cifra que foi mantido até 2003, apesar da inflação.

Com a descentralização, os municípios passam a ser os responsáveis pela alimentação escolar, podendo deslumbrar diversas estratégias de melhoramento como: redução do custo de logística, promoção do desenvolvimento local, elaboração de cardápios baseados nos hábitos alimentares das comunidades e suas diferentes formas de preparo e maior participação da sociedade civil, por meio do CAE.

Cabe citar que em 2001, a Medida Provisória nº 2.178<sup>5</sup>, de 28/06/2001 fez menção pela primeira vez ao desenvolvimento da economia local, como se pode ver abaixo nos seus artigos 6º e 7º (BRASIL, 2001).

Art. 6º Os cardápios do programa de alimentação escolar, sob a responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, serão elaborados por nutricionistas capacitados, com a participação do CAE e respeitando os hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e preferência por produtos básicos, dando prioridade, dentre esses, aos semi-elaborados e aos in natura.

Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios utilizarão, no mínimo, setenta por cento dos recursos do PNAE na aquisição dos produtos básicos.

Art. 7º Na aquisição dos gêneros alimentícios terão prioridade os produtos da região, visando a redução dos custos.

Mas, foi a partir de 2003 que se sucedeu na alimentação escolar uma série de mudanças no sentido de incorporá-la a uma nova política de

---

5 Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Pnae, institui o Programa Dinheiro Direto na escola e da outras providências.

SAN coordenada pelo Programa Fome Zero, vinculado ao Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa) (TAKAGI, 2006), como consta na Resolução nº 15 de 16 de junho de 2003 (BRASIL, 2003).

Art. 2º. O PNAE tem como objetivo suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos, com vistas a garantir a implantação da política de Segurança Alimentar e contribuir para a formação de bons hábitos alimentares.

Mesmo com a extinção do Mesa em 2004 e a transferência da administração do Fome Zero para o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e sua transformação em uma estratégia de governo, o Pnae se mantém inserido no escopo da política do Fome Zero até os dias atuais e conseguiu realizar as metas propostas no projeto inicial do Programa (BELIK et al., 2013).

Do ponto de vista da atuação técnica, foi estabelecida a exigência de um nutricionista responsável técnico pelo Pnae no município e fortaleceu-se sua atuação no planejamento dos cardápios e processos de compra de alimentos, bem como no acompanhamento técnico das creches e escolas.

Essa fase também se caracterizou pela evolução normativa do Pnae no sentido de incentivar a diversificação das refeições com base em uma alimentação saudável, alicerçando os fundamentos de uma das funções mais importantes do Programa, a de promover ações de educação alimentar. Reforçaram-se as diretrizes de respeito à vocação agrícola regional e aos hábitos alimentares típicos da localidade e da etnia, nos casos das creches e escolas das comunidades indígenas e quilombolas (BELIK et al., 2013).

### **Aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar pelo Pnae**

Em 2007, juntamente com o Consea, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da educação (FNDE) encaminhou proposta de projeto de lei sobre a alimentação escolar que em 2009 foi sancionada pelo Presidente da República e apresentada ao Congresso Nacional, na qual previa, entre outras ações, o apoio explícito à agricultura familiar por meio da compra de seus produtos, bem como a ampliação do Programa para o ensino mé-

dio. Segundo Belik et al. (2013), essa legislação representou um marco histórico na associação da alimentação escolar com a agricultura familiar.

Schneider et al. (2010) afirmam que a Lei 11.947/09 (BRASIL, 2009) foi um marco nas políticas públicas relacionadas à Segurança Alimentar, porque ampara, explicitamente, o agricultor familiar quando obriga as entidades executoras a utilizar no mínimo 30% do valor remetido pelo FNDE na aquisição de gêneros alimentícios destes fornecedores, além de inovar no que diz respeito à legislação das aquisições públicas brasileiras, pois dispensa o processo licitatório quando o fornecedor for caracterizado como agricultor familiar. Tal dispensa encontra-se no art. 14 da referida Lei:

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 e comunidades quilombolas.

§ 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. (BRASIL, 2009)

Assim, a aquisição de gêneros para a alimentação escolar com recursos do próprio Programa pode ser viabilizada de três formas: 1) Lei de Licitações – 8.666/ 1993; 2) Lei 11.947/2009 e Resolução nº 38/ 2009 e; 3) por meio do PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) – Decreto 6959/2009 (Compra Direta).

Então, passaram a ser realizadas Chamadas Públicas para aquisi-

ção dos alimentos, pois até 2009 os processos de aquisições públicas para o Pnae ocorriam exclusivamente através da Lei 8.666/1993 que instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública. Deixa-se de haver essa obrigatoriedade e passa a ser dispensado o processo licitatório quando o fornecedor for caracterizado como agricultor familiar.

Com a finalidade de regulamentar e desburocratizar o acesso de produtos advindos da agricultura familiar, o Presidente do Conselho Deliberativo do FNDE, no uso de suas atribuições legais, estabeleceu as primeiras normas para a execução técnica e administrativa do PNAE e para a transferência de recursos financeiros da União aos municípios através de Resolução Normativa.

Destaca-se que a primeira resolução publicada referente ao tema foi a Resolução/CD/FNDE nº 38/2009 (BRASIL, 2009b); posteriormente veio a Resolução/CD/FNDE nº 25/2012 com a finalidade de alterar parte da redação da resolução anterior (BRASIL, 2012); depois, foi publicada a Resolução/CD/FNDE nº 26/2013, a qual revogou as resoluções anteriores (BRASIL, 2013), e, por último foi publicada a Resolução/CD/FNDE nº 04/2015 (BRASIL, 2015).

A Resolução/CD/FNDE nº 38/2009 estabelecia que os cardápios escolares deveriam ser planejados por uma nutricionista responsável, respeitando os hábitos alimentares, a cultura alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região e na alimentação saudável e adequada (BRASIL, 2009).

Para tanto, a nutricionista precisava priorizar os gêneros alimentícios da safra do ano de entrega, bem como a sazonalidade e as peculiaridades da produção da agricultura familiar. Assim, cabia a ela elaborar a demanda de gêneros alimentícios, com quantidades definidas, a serem adquiridos da agricultura familiar pela Secretaria de Educação do Município.

Descrita a demanda qualitativa e quantitativa de gêneros alimentícios, a mesma é encaminhada para o Setor Financeiro do município para aprovação e posteriormente, se aprovada, segue para a Secretaria de Responsabilidade Jurídica e Contratos, onde é feita a redação e publicação da Chamada Pública. A divulgação da Chamada Pública deve ocorrer em jornal de circulação local, regional, estadual ou nacional, quando houver, além de postagem em seu sítio na internet ou na forma de mural em local público de ampla circulação (BRASIL, 2009).

No entanto, a Resolução nº 38/2009 se restringe a mencionar que o processo dispensa licitação e que a aquisição deve ocorrer por meio de Chamada Pública. Como não havia modelo de Chamada Pública destinada para esse fim, o setor Jurídico dos municípios adequou o Edital Licitatório

de Concorrência, que segundo a Lei nº 8.666/ 93 regulamenta e institui normas para licitações e contratos. Em seu art. 40 é especificado o que deve conter no preâmbulo do edital: o número de ordem; o nome da repartição interessada e seu setor; modalidade; regime de execução; tipo da licitação, do local; dia e hora para recebimento da documentação e proposta, para que se possa iniciar a abertura dos envelopes.

Quadro 1: Resumo das normas da Resolução nº 38/2009 do Pnae.

Grupos	Preços de Referência	Valor por produtor	Entrega
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Até R\$ 100.000,00, grupos formais e informais</li> <li>• Acima de R\$ 100.000,00 grupos formais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Até R\$ 100.000,00 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Média local dos valores pagos aos agricultores;</li> <li>• Preços vigentes</li> </ul> </li> <li>• Igual ou acima de R\$ 100.000,00 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Média de preços dos últimos 12 meses, ou</li> <li>• Preços apurados em licitações</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Até R\$ 9.000,00/DAP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrega ponto a ponto</li> <li>• Entrega em um único ponto</li> <li>• Quem irá pagar o frete</li> </ul>

Fonte: Resolução/CD/FNDE nº38/2009.

Apesar destas normas, a Resolução nº38/2009 não definia o que é uma Chamada Pública, que segundo Becker et al. (2013) o que inicialmente se configurava em um ambiente profícuo para interlocução e de fomento às parcerias entre distintos segmentos, parece que se converte num campo de disputa de mercados. Essa citação surge do estudo de caso realizado no município de Pelotas- RS, sendo reafirmado que a prática concorrencial se dava tanto por parte das cooperativas de maior porte para com as de menor envergadura, quanto entre os próprios pequenos empreendimentos.

Becker et al. (2013) ainda afirmam que existe uma tendência à aquisição de gêneros alimentícios de empresas cooperativas de médio e grande portes, as quais vêm sendo favorecidas por uma modalidade de mercado que deveria primar por uma outra lógica de funcionamento.

Em 16 de julho de 2012, o FNDE publica a Resolução nº 25 que altera a redação dos artigos 21 e 24 da Resolução nº 38 de julho de 2009

(BRASIL, 2012).

Referente ao artigo 21 foi acrescentado que além dos meios de divulgação da Chamada Pública, já citados anteriormente, também era necessário divulgar em rádios locais e no sítio eletrônico da Rede Brasil Rural.

Já o artigo 24 amplia o valor do limite individual de venda do Agricultor Familiar e do Empreendedor Familiar Rural para alimentação escolar, que passa a ter o valor máximo de R\$ 20.000,00 por Declaração de Aptidão Agrícola (DAP<sup>6</sup>) por ano.

As duas Resoluções citadas são revogadas a partir da publicação da Resolução/CD/FNDE nº26/2013, a qual passa a definir novas normas para a execução do Pnae (BRASIL, 2013), em 26 de Julho de 2013.

Nessa Resolução, é modificado o fator limitante da participação de Grupos Informais e Formais, passando a ser considerado o valor total repassado pelo FNDE para a execução do Pnae, que deverá ser superior a R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais) por ano. Isso significa que municípios que têm repasse até R\$ 700.000,00/ano podem aceitar proposta de Grupos Informais e de Grupos Formais, assim agricultores familiares que não participam de Cooperativas e Associações podem realizar propostas de venda por meio da Entidade Articuladora, abrangendo maior quantidade de agricultores de uma mesma localidade.

Essa mudança permite que pequenos agricultores não organizados em associação ou cooperativa participem do processo e venham a se inserir nesse mercado, fortalecendo, assim, os agricultores do município, o comércio local e proporcionando um alimento fresco e local para as escolas atendidas.

Quanto aos preços, a Resolução nº26/2013 cita que deverá considerar todos os insumos exigidos na Chamada Pública, tais como despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto (BRASIL, 2013). Apresenta também que a prioridade para escolha das propostas, deve seguir a seguinte ordem de desempate:

- I – os fornecedores locais do município;
- II – os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas;
- III – os fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos, segundo a Lei nº 10.831, de 23 de

---

6 Documento utilizado como instrumento de identificação do agricultor familiar para acessar as políticas públicas.

dezembro de 2003;

IV – os Grupos Formais (organizações produtivas detentoras de Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP Jurídica) sobre os Grupos Informais (agricultores familiares, detentores de Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP Física, organizados em grupos) e estes sobre os Fornecedores Individuais; e

V – organizações com maior porcentagem de agricultores familiares e/ou empreendedores familiares rurais no seu quadro de sócios, conforme DAP Jurídica.

No Quadro 2 é possível ver de maneira resumida quais foram as mudanças promovidas por essa Resolução.

## **Quadro 2:** Síntese de modificações da Resolução nº 26/2013 do Pnae.

### **Chamada Pública** Define o que é:

---

- *Considera-se chamada pública o procedimento administrativo voltado à seleção de proposta específica para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da Agricultura Familiar e/ou Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações.*

### **Grupos**

#### **Modifica o fator limitante da participação dos grupos:**

---

- deverá ser superior a R\$ 700.000,00/ano - para optar apenas por proposta de organizações com DAP Jurídica;
- até R\$ 700.000,00/ano pode aceitar proposta de Grupos Informais e de Grupos Formais.

### **Preços**

#### **Acrescenta os insumos**

---

- deverá considerar todos os insumos exigidos na Chamada Pública, tais como despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto.

### **Propostas**

#### **Critérios de desempate:**

---

- Prioridade para os agricultores municipais.

**Fonte:** Resolução/CD/FNDE nº26/2013, adaptada pelo autor.

Desde a promulgação da Lei 11.947/2009, foram publicadas 4 (quatro) Resoluções de regulamentação do Pnae, sendo a quarta e última a Resolução CD/FNDE nº 4 de 02 de abril de 2015, a qual buscou deixar mais objetiva a seleção e a classificação dos projetos de venda e tornar mais claro e objetivo os critérios de definição de preços dos produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar. Além de determinar que o preço publicado no edital é o preço que deverá ser pago ao agricultor

familiar.

Essa Resolução esclarece que o preço publicado no Edital de Chamada Pública, necessita ser estipulado através da média dos preços de mercado praticado em âmbito local e caso não seja possível, ser analisado em nível territorial, estadual e nacional. No entanto, esse valor deve ser acrescido com os custos de embalagem, transporte e outros que sejam considerados necessários para o alimento chegar até a unidade escolar. Após isso se tem o valor a ser pago ao agricultor pelo produto entregue ao Pnae.

Além disso, a Resolução também amplia a cota de comercialização do agricultor familiar, não ficando mais restrito ao valor de R\$ 20.000,00/DAP/Ano e sim a R\$ 20.000,00/DAP/Município, isso significa que o agricultor pode comercializar R\$ 20.000,00 em cada município que participar do Pnae

### **Abordagem metodológica**

Para analisar os entraves existentes na execução de uma política pública, faz-se necessário conhecer o ambiente do qual os programas, planos ou projetos desta política fazem parte, ou seja, como se dão as relações entres os diferentes atores e instâncias desde sua implementação.

Nesse sentido, estudou-se sobre os entraves enfrentados pelos dois principais agentes de implantação e execução do Pnae em nível municipal: as organizações formais de agricultores familiares e a estrutura institucional do município de Itapeva responsável pela execução do programa.

Para tanto, a pesquisa se valeu de entrevistas semiestruturadas, por permitir um aprofundamento da realidade estudada.

É importante que a análise seja conduzida a partir do ponto de vista do ator da ação e não do observador. Dessa forma buscou-se compreender como os atores da ação interpretam o ambiente onde atuam (ALENCAR, 2002), e como cada sujeito entrevistado percebe e atribui significado à sua realidade, permitindo compreender a lógica que define as relações dentro de um determinado grupo (DUARTE, 2004).

Sabendo-se quem eram os responsáveis pela execução do programa e quais os atores sociais envolvidos, foi possível elaborar o Quadro 3, no qual consta a relação de entrevistados da pesquisa, com seus referentes cargos e funções.

Quadro 3: Relação de entrevistados da pesquisa.

<b>Entrevistado</b>	<b>Setor/ Organização</b>	<b>Função</b>
---------------------	---------------------------	---------------

Secretário 1	Secretaria de Educação	Secretária de Educação
Servidor Público 1	Secretaria de Educação	Diretora do Departamento de Alimentação Escolar
Servidor Público 2	Secretaria de Governo e Negócios Jurídicos	Presidente de Sessões de Processos Licitatórios
Servidor Público 3	Secretaria de Governo e Negócios Jurídicos	Funcionária responsável pela elaboração da Chamada Pública
Secretário 2	Secretaria de Agricultura e Abastecimento	Secretário de Agricultura e Abastecimento
Servidor Público 4	Secretaria de Educação	Diretor do Departamento de Finanças
Terceiro Setor 1	Sindicato Rural	Diretor
Terceiro Setor 2	Fundação Itesp	Analista de Desenvolvimento
Controle Social 1	CAE	Presidente
Organização 1	Associação Agropecuária Nova Esperança	Presidente
Organização 2	Cooperativa dos Assentados de Reforma Agrária e Pequenos Produtores da Região de Itapeva (Coapri)	Diretor de Projetos
Servidor Público 5	Secretaria de Agricultura e Abastecimento	Técnico da Secretaria da Agricultura – Engenheiro Agrônomo
Servidor Público 6	Secretaria de Educação	Técnica em Nutrição
Merendeira 1	Secretaria de Educação	Merendeira - escola rural
Merendeira 2	Secretaria de Educação	Merendeira - escola urbana
Merendeira 3	Secretaria de Educação	Merendeira - escola quilombola
Merendeira 4	Secretaria de Educação	Merendeira - escola de assentamento

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da pesquisa, 2014.

Antes da realização das entrevistas foram elaborados e testados roteiros prévios. Durante esse procedimento averiguou-se a necessidade de

se ter diversos roteiros, sendo um para cada grupo de atores, levando em consideração o fato de serem diversos sujeitos com diferentes vivências a respeito do programa. Tais entrevistas foram realizadas no período de dezembro de 2013 a outubro de 2014.

No caso, optou-se por trabalhar com categorias. Segundo Laville e Dionne (1999), um bom conjunto de categorias devem ser pertinentes, tão exaustivas quanto possíveis, não demasiadas, precisas e mutuamente exclusivas e onde cada pergunta foi posto ao crivo dos critérios gerais da análise, para escolher a categoria que melhor lhe convêm (idem).

Ao todo foram 5 categorias de análise, que permitiram o aprofundamento da visão e interpretação que os entrevistados têm da realidade estudada: a) o histórico de execução da Lei 11.947/2009, b) os aspectos jurídicos, c) as relações comerciais, d) o cardápio e e) a logística.

## **Resultados**

A prefeitura de Itapeva tem sob sua administração 71 unidades escolares, distribuídas nas áreas rural e urbana. Sendo 19 Escolas Municipais de Educação Infantil (Emei), 26 unidades de Ensino Fundamental I, 15 unidades de Ensino Fundamental II, 10 unidades de Ensino Médio e 1 Centro Multidisciplinar, que totalizavam 16.427 alunos na rede pública no ano de 2014.

Para poder assegurar uma alimentação de qualidade para tantos alunos, a prefeitura tem em seu quadro de colaboradores, 259 merendeiras, sob a responsabilidade de 5 técnicas em nutrição. No momento da pesquisa não havia nenhuma nutricionista no quadro de funcionários da Secretaria de Educação, sendo a nutricionista da área de saúde que estava despachando os documentos referentes à alimentação escolar.

A principal organização de assentados fornecedora de alimentos para a merenda escolar de Itapeva é a Cooperativa dos Assentados de Reforma Agrária e Pequenos Produtores da Região de Itapeva (Coapri), que está localizada no Assentamento Pirituba, Agrovila V, município de Itaberá e com subsede no mesmo Assentamento, localizada na Agrovila I junto com o laticínio, no município de Itapeva.

Sua formação ocorreu no ano de 1996 devido à necessidade de haver uma Cooperativa Regional para escoar a produção, pois as organizações menores não tinham como gerir os custos ocasionados para comercializações de longa distância. Sendo uma Cooperativa Regional, ela tem como associados diversas outras Cooperativas e Associações do próprio Assentamento, cabendo a ela articular a comercialização, sendo que a pro-

dução fica sob responsabilidade das demais.

A organização conta com um laticínio, empacotadora de feijão com marca registrada, veículos com capacidade para transportar a produção, escola de formação agroecológica, assistência técnica e uma equipe de funcionários com a missão de planejar, escoar e organizar a associação.

São mais de 8 municípios atendidos através do PAA, Pnae e do mercado convencional, pois o assentamento possui grande capacidade em produzir grãos, como feijão, arroz e trigo. Mas também há os que produzem hortifrutigranjeiros e pecuária leiteira.

Como apontado anteriormente, a análise das entrevistas realizadas com os diferentes atores foi realizada tendo como critério 5 categorias analíticas, sendo elas a) o histórico de execução da Lei 11.947/2009, b) os aspectos jurídicos, c) as relações comerciais, d) o cardápio e e) a logística.

Em relação ao histórico de execução da Lei 11.947/2009, pôde-se perceber que alguns atores não possuíam nenhuma informação sobre o programa e conseqüentemente desconhecem seu início. O que ocorre tanto na esfera da administração pública quanto para os presidentes de organizações de agricultores.

“Não conheço” (MERENDEIRA 2)

“Talvez meu pai conheça, porque era ele o Presidente, mas eu nunca ouvi falar. Como funciona?” (ORGANIZAÇÃO 1).

Isto pode prejudicar o funcionamento do programa, visto que a administração pública desempenha papel importante nas negociações com os agentes econômicos que integram a regulação pública do mercado agroalimentar (MALUF, 1999). Para Belik e Souza (2009) é necessário grande esforço na reorientação das decisões políticas para privilegiar os fornecedores locais, de maneira a integrar a todos, facilitando e potencializando o sucesso dos programas em execução ou a serem implantados.

Quando não ocorre interação dos agentes envolvidos, observamos diferentes respostas para o mesmo item, como pode ser visto através dos discursos dos entrevistados a respeito do início do programa no município, divergindo entre 2003 a 2013.

“Em 2003, (...) só que depois desse ano, parou e voltou em 2010, com o Pnae” (TERCEI-

RO SETOR 1).

“Ocorre desde o ano de 2013” (SECRETÁRIO 1).

Quanto aos aspectos jurídicos, a Lei 11.947/2009 determina que o processo de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar seja realizado através de Chamada Pública, a qual requer o mínimo de documentação das organizações de modo a comprovar sua idoneidade e se estão cumprindo com suas obrigações fiscais e trabalhistas.

Para Saraiva et al. (2013) e Fornazieri e Belik (2012), o reconhecimento do papel interdependente das várias secretarias do poder executivo é de fundamental importância para o desenvolvimento local. Como também, para romper com o problema do circuito que envolve licitações, propinas e procedimentos burocráticos incrustados na máquina administrativa.

Mesmo sendo identificado um bom diálogo entre as diferentes secretarias e departamentos envolvido na execução do Pnae em Itapeva, percebeu-se que a Secretaria de Negócios Jurídicos ainda enfrenta problemas para se respaldar na aplicação da Chamada Pública, em virtude da Lei ser vaga e não oferecer regramento específico para tal procedimento.

“Estava comentando isso numa reunião que nós fizemos, por que não fazer uma lei específica para chamada pública? (...) Então, ela tá fortalecendo, com esse fortalecimento ela realmente precisava de uma lei específica” (SERVIDOR 3).

Há também o problema na demora para publicação do edital. Os gestores das organizações de agricultores familiares ressaltaram que a demora na publicação dos editais de chamadas públicas é o principal problema para a comercialização no Pnae, pelo fato de impossibilitar que realizem planejamento de produção com antecedência.

Quanto às relações comerciais, segundo Avila et al. (2013), a comercialização foi durante muito tempo obstáculo para inserção efetiva dos agricultores no mercado, seja pelo fato dos mesmos quererem apenas produzir ou pelo fato de desconhecerem as técnicas de comercialização.

Para o Secretário 1 as organizações necessitam realizar planejamento da quantidade e diversidade que eles têm capacidade de oferecer, o que não ocorre atualmente. Nenhuma organização é capaz de dizer qual sua capacidade de produção.

Por não conseguir precisar a capacidade de produção, e por não ser publicada a chamada pública com antecedência é que os agricultores e a Secretaria de Educação vivenciam um entrave. Os primeiros desejam a assinatura do contrato com meses de antecedência para poderem realizar o planejamento de produção, quanto à segunda, vê dificuldade em conseguir planejar com tanta antecedência, em função do quadro de funcionários ser precário e de não conseguir efetivar um profissional formado em Nutrição para realizar e acompanhar o desenvolvimento do planejamento da alimentação escolar.

A atual gestão pública tem enfatizado a importância do diálogo com os presidentes de organizações e o estreitamento das relações. Com isso, do meio do ano de 2013 para 2014, a Secretaria Municipal de Educação e a de Negócios Jurídicos passaram a ter uma conversa mais aproximada com a Secretaria de Agricultura e Abastecimento municipal, a qual age como facilitadora na relação prefeitura com organizações.

Através desse diálogo que se iniciou e vem sendo aprimorado com o passar do tempo, foi possível elaborar um cardápio de acordo com a realidade do agricultor local, buscando colocar na chamada pública itens que o município produz de acordo com a sazonalidade.

“(…) na questão do calendário, Itapeva acabou. A gente conseguiu trabalhar isso. Mas eu acho que a maior dificuldade de todas as prefeituras trabalharem o Pnae e adequação do cardápio pra época de produção de cada produto” (ORGANIZAÇÃO 2).

Em relação aos pagamentos, foi possível verificar que a mesma cumpre com o estabelecido em contrato.

Os presidentes das organizações disseram que a prefeitura efetua o pagamento corretamente. No que tange à logística, essa se mostra como um ponto crítico para o bom andamento do programa. Como em todo processo licitatório ou de pregão, considera-se que no valor dos produtos estão inclusos todos os encargos, custos e outros gastos que a empresa venha a ter para atender aquele contrato. Na chamada pública não é diferente. A prefeitura ao estipular o preço dos itens, subentende que está abrangendo todos os custos e impostos inseridos na produção e comercialização de tal item. Coisa que na prática, pelo estudo realizado, acaba onerando o agricultor, porque o município de Itapeva tem abrangência territorial muito grande, havendo propriedades a 45 km do centro urbano, e as entregas

devem ser realizadas ponto a ponto.

Além da observação que não é apenas um frete para o mesmo produto e, sim três. Portanto, em ordem cronológica temos os seguintes custos de transporte: - agricultor leva o produto até a organização; - a organização leva o produto até a empresa terceirizada para entrega ponto a ponto e, por último, da empresa terceirizada para as escolas. Todas essas etapas são pagas pelo agricultor.

Quando a organização tem um pedido que compense monetariamente o valor do frete da organização até a terceirizada, passa a ser viável a entrega, mas quando isso não ocorre acaba que o agricultor paga para entregar na merenda.

“Nós produzimos de forma agroecológica, mas não é certificado, aí a prefeitura dá preferência para o orgânico, com isso nosso pedido é pequeno, o que dilui o custo até o entreposto é que sempre precisamos ir para a cidade, senão não compensaria. Mas se fosse rateado igual, aí daria” (ORGANIZAÇÃO 2).

É a organização que arca com parte do custo de transporte, pelo fato de cobrar a taxa administrativa, mas não consegue arcar com o custo total, o que leva a sugestão de um único ponto para entrega e ficar a cargo da prefeitura realizar a entrega ponto a ponto. “(...) O certo seria se a entrega fosse em um único ponto e a prefeitura se encarregasse de distribuir nas escolas” (TERCEIRO SETOR 2).

Quanto aos demais custos, como embalagens, em geral ficam a cargo das organizações dos agricultores familiares.

A prefeitura de Itapeva tem se empenhado para cumprir a legislação e inserção dos agricultores na comercialização para o Pane, no entanto, ainda falta, alguns pontos a serem resolvidos, como o estímulo da produção agroecológica ou orgânica, visto que é necessário um tempo para o agricultor se adequar que estas formas de produção que são mais complexas que a produção convencional e também para receber o selo de certificação orgânica ou agroecológica. Quanto ao transporte, isso continua sendo um empecilho a ser trabalhado.

## Considerações Finais

Em Itapeva/SP o Pnae estava sendo executado sem dificuldades antes da obrigatoriedade de destinar 30% do recurso repassado pelo Governo Federal para compra da agricultura familiar, o que ocorreu em 2009.

No ano de 2010, quando foram executar o “novo” PNAE, depararam-se com a nova modalidade de aquisição de gêneros alimentícios, que é a chamada pública. Então havia dois problemas a serem solucionados, um que era comprar da agricultura familiar, que não se encontrava organizada para atender a demanda de alimentos da Secretaria de Educação e outro eram os parâmetros legais para realizar as compras via contratos por chamada pública.

Segundo os resultados das análises documentais, o problema da chamada pública foi resolvido no ano de 2013 com a contratação de uma consultoria para a Secretaria de Negócios Jurídicos que orientou o que é uma chamada pública e quais as leis que respaldam a prefeitura para estar utilizando-a.

Quanto à relação da Secretaria da Educação com os agricultores familiares, os problemas começaram a ser solucionados a partir da posse do atual prefeito eleito em 2012, que exigiu da administração pública municipal a execução do programa de maneira adequada, como a Lei previa e de modo que os agricultores e o município pudessem dele se beneficiar.

Para tanto, o prefeito solicitou o envolvimento da Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento para intermediar a relação entre as organizações de agricultores familiares e Secretaria de Educação. Também trocou o quadro diretivo do Departamento de Alimentação Escolar e colocou Técnicas de Nutrição aptas a trabalharem e querendo aprender junto com os agricultores.

Após isso, as organizações de agricultores e as Secretarias municipais passaram a se reunir para definir o cardápio a ser executado com a aquisição de produtos da agricultura familiar e negociar as dificuldades existentes.

Com isso, no cardápio passou a constar produtos que são produzidos no município e nas referentes épocas de produção. Foi uma conquista dos agricultores que resultou de diversas reuniões e de muitas idas a campo para que as Técnicas de Nutrição pudessem entender a complexidade que é produzir um alimento.

Atualmente a agricultura familiar é responsável por 40% do cardápio da merenda escolar de Itapeva, não é responsável 100% porque ainda

falta organização no campo.

O Departamento de Alimentação Escolar, Secretário de Agricultura e Diretor do Sindicato, reconhecem a dificuldade que o agricultor tem de efetuar planejamento de plantio, devido ao medo de não efetuar a comercialização e ficar com o prejuízo, como também tem a questão do Departamento de Alimentação Escolar priorizar alimentos de determinada organização, quando as outras possuem contrato para entregar a mesma quantidade e não é requisitado.

A Secretaria de Educação enfatiza que prefere produtos orgânicos e pretende chegar a 100% do atendimento com produtos livres de agrotóxico, e para isso estão construindo uma relação de fortalecimento com as organizações a fim de incentivar a transição de sistemas convencionais para sistemas orgânicos ou agroecológicos.

Nota-se que a divisão dos produtos ainda enfrenta dificuldades, sendo necessária a realização de um novo planejamento que agregue as organizações.

A questão da entrega dos produtos ainda causa divergências. A prefeitura continua exigindo entrega ponto a ponto (escola a escola), com o custo embutido no valor do produto. Isso se dá por conta que a Lei não especifica se os R\$ 20.000,00 estipulados por produtor são só de produtos ou produtos mais serviços, possibilitando diversas compreensões sobre o assunto.

A prefeitura de Itapeva exige a entrega ponto a ponto para as escolas atendidas na área urbana, porque as escolas da área rural são atendidas pela própria prefeitura.

Atualmente, as organizações realizam a entrega ponto a ponto através de uma organização que cobra R\$ 2,50 a caixa, esse custo é retirado do valor do produto, mas ainda há o custo de locomoção da propriedade até essa organização que faz o transporte, que é retirado do próprio produtor.

Então, além da porcentagem que é descontada do montante do agricultor pela cooperativa, através da taxa administrativa, ele ainda tem que tirar o valor do transporte do produto até a cidade.

A Secretaria de Educação juntamente com a Secretaria de Agricultura e Abastecimento e as organizações de agricultores estão buscando uma solução. O que os agricultores desejam é entregar em um único ponto na área urbana e a prefeitura se encarregaria de distribuir nas escolas.

Quanto às embalagens, a prefeitura adquire os produtos a granel, por essa razão as organizações estão em conversas com as merendeiras

buscando minimizar as perdas de caixa, a fim de reduzir o custo com caixas extraviadas.

As questões do cardápio, do transporte e da embalagem interferem diretamente no preço do produto, as quais os presidentes das organizações dizem não poder reclamar por conta que é utilizada a média do preço de mercado e não mais o PAA. Hoje eles alegam estar sendo praticado um preço justo.

Por fim, a experiência de Itapeva se iniciou de modo a conter o acesso do agricultor familiar na comercialização para o Pnae, mas de 2013 para cá há um modelo de gestão municipal agregador que tem por missão superar as dificuldades de operacionalização do Pnae e desenvolver o município.

Segundo representantes do prefeito, o mesmo acredita que o dinheiro empregado nos agricultores familiares retorna para o comércio da cidade e com isso a economia municipal desenvolve e possibilita melhorias nos serviços públicos ofertados a população.

Por outro lado é importante ressaltar que a pesquisa verificou que ainda existem muitos entraves a serem superados e que uma articulação contínua, baseada em confiança, entre os diferentes atores envolvidos, é de fundamental importância para que o Pnae no município de Itapeva atinja o objetivo de apoiar o desenvolvimento da agricultura familiar local.

## Referências

ALENCAR, E. **Análise do significado**: roteiro de aula. [S.l.: s.n.], 2002. 20 f. Mimeo

AVILA, M.L., CALDAS, E.L., AVILA, S.R. Coordenação e efeitos sinérgicos em políticas públicas no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Alimentação Escolar. In: **PAA, 10 anos de aquisição de alimentos** - Brasília: MDS, 2013.

BECKER, C., ALTEMBURG, S.N., SILVA, F.N. da, DAL MOLIN, L. H., ANJOS, F.S. dos, Mercados institucionais: promovendo a construção de parcerias ou estimulando a concorrência na agricultura familiar? **CADERNOS de Agroecologia**, v.8, nº 2 – 2013.

BELIK, W.; CHAIM, N.A.; WEIS, B. **O programa nacional de alimentação escolar como instrumento de promoção do desenvolvimento lo-**

cal. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/12/07O073.pdf>> Acesso em 12 de junho de 2013.

BELIK, W., SOUZA, L. R. de. Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na América Latina. **Planejamento e Políticas Públicas**: PPP, n. 33, p. 103-122, jul./dez. 2009.

BRASIL. **Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar**. 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Resolução nº 15**, de 16 de junho de 2003. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/>> Acesso em: 15 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Resolução nº 38**, de 16 de julho de 2009. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/>> Acesso em: 15 dez. 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Resolução nº 25**, de 04 de julho de 2012. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/>> Acesso em: 15 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Resolução nº 26**, de 17 de junho de 2013. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/>> Acesso em: 25 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Resolução nº 04**, de 03 de abril de 2015. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/>> Acesso em: 15 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei nº 8.913**, de julho de 1994. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>> Acesso em: 15 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei nº 11.947**, de Junho de 2009. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>> Acesso em: 15 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei nº 11.326**, de 24 de junho de 2006. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>> Acesso em: 10 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Medida Provisória nº 2.178**, de 28 de junho de 2001. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>> Acesso em: 18 jun. 2013.

BURLANDY, L. Construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: estratégias e desafios para promoção da intersetorialidade no nível federal de governo. **Ciência & Saúde Coletiva**, 14, p. 851- 860, 2009.

DUARTE, R. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 24, p. 213-225, 2004.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber**. Belo Horizonte: UFMG, 1999. 340 p.

MAGALHÃES, R., BURLANDY, L., FROZI, D. S. Programas de Segurança Alimentar e Nutricional: experiências e aprendizados. In: **Segurança Alimentar e Nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas**. ROCHA, C., BURLANDY, L., MAGALHÃES, R. (org). Rio de Janeiro/ RJ: Ed. Fiocruz, p. 111- 146.

MALUF, R. S. J. **Ações públicas locais de abastecimento alimentar**. São Paulo: Polis, 1999.

ROSENBERG, O. A merenda escolar dos alunos das quatro primeiras séries de nível I das escolas da Rede Municipal de Ensino de São Paulo, Brasil. **Revista Saúde Pública**, volume 12, nº 1, março de 1978. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acessado em: 20 set. 2013.

SARAIVA, E. B. et al.. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.18, n.4, p. 927-936, 2013.

SCHNEIDER, S. et al.. **Projeto de Pesquisa IPODE** - “Sementes e Brotos” da Transição: inovação poder e desenvolvimento em áreas rurais do Brasil. Desenvolvido pela Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

SILVA, A.C. da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estudos Avançados**, São Paulo, no. 9(23), 1995.

TAKAGI, M. **A Implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil**: seus limites e desafios. 2006. 214 p. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

VIEIRA, T.S. **Programa Nacional de Alimentação Escolar**: Ações Educativas sobre Alimentação Orgânica Desenvolvidas pelo Nutricionista nas Escolas Municipais Brasileiras. 2013. 142 p. Dissertação (Mestrado em Nutrição) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.