

## **OS DESAFIOS NA INCLUSÃO DOS PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR NA DIETA ESCOLAR: O CASO PNAE**

**JANE MARY ALBINATI MALAGUTI**

ESCOLA SUPERIOR DE PROPAGANDA E MARKETING (ESPM)

**CINTIA REJANE MÖLLER DE ARAUJO**

ESCOLA PAULISTA DE POLÍTICA, ECONOMIA E NEGÓCIOS - UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO -  
EPPEN/UNIFESP

**MARIANA MEMRAVA ROMANINI**

ESCOLA SUPERIOR DE PROPAGANDA E MARKETING (ESPM)

**THELMA VALÉRIA ROCHA**

ESCOLA SUPERIOR DE PROPAGANDA E MARKETING (ESPM)

Agradecimento à orgão de fomento:

O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

# **OS DESAFIOS NA INCLUSÃO DOS PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR NA DIETA ESCOLAR: O CASO PNAE**

## **1. INTRODUÇÃO**

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é uma das políticas públicas mais antigas do país e um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo.

Historicamente, o PNAE sempre apoiou a agricultura familiar, porém, em 2009, com a entrada em vigor da Lei nº 11.947/2009, foi criado um elo institucional entre a alimentação escolar e a agricultura familiar. Com a criação dessa lei, no mínimo, 30% do valor repassado aos estados e municípios pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para complementar a compra de alimentos nas escolas, devem ser utilizados para a compra de produtos oriundos da agricultura familiar e ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas.

Os montantes que envolvem essa política pública dentro do contexto da merenda escolar são muito expressivos. Para 2015, o orçamento do FNDE para as escolas era de R\$3,8 bilhões, beneficiando 42,6 milhões de estudantes da educação básica e de jovens e adultos (FNDE, 2015), ou seja, R\$1,14 bilhão (30%) deveria ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar.

Entretanto, apesar de representar uma conquista e uma oportunidade, o PNAE impõe também um grande desafio para as organizações produtivas da agricultura familiar. Nas regiões metropolitanas brasileiras esse desafio é ainda maior, pois, devido ao elevado grau de urbanização, o número de agricultores familiares locais é significativamente menor e os desafios operacionais do PNAE são enormes, como a falta de conhecimento do programa e do mercado, carências de estruturas e logística, falta de integração com outras políticas públicas, falta de vontade política dos atores governamentais, falta de produtos na região, entre outras.

Enfim, existe ainda uma grande dificuldade por parte do agricultor para se inserir e participar desta reserva de mercado usufruir de seus legítimos benefícios e do poder público em operacionalizar esse processo.

Algumas Prefeituras alegam que realizavam chamadas públicas sem conseguir realizar a compra dos agricultores locais, seja por desconhecimento da agricultura local, pela falta de produtos para atender a merenda escolar ou por dificuldades na operacionalização do PNAE e acabavam favorecendo fornecedores estabelecidos fora do território estadual, uma vez que um dos propósitos da Lei é apoiar a aquisição de gêneros produzidos pela agricultura familiar priorizando-se o desenvolvimento social e econômico local.

Para maior compreensão do problema foram feitos estudos, na esfera municipal, dos processos, estratégias e desafios enfrentados pelos governos locais para articular o PNAE com a agricultura familiar.

Diante da contextualização acima, o objetivo deste estudo de caso é apresentar um breve histórico sobre o Programa Nacional de Educação Alimentar – PNAE, o potencial do programa no estado de São Paulo e averiguar quais foram os grandes entraves para a inclusão da agricultura familiar na merenda escolar do município paulista de Itapeverica da Serra, compreender a criação do projeto piloto implementado e os resultados obtidos.

## **2. O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) E A SUA RELEVÂNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS**

Na década de 1950, foi elaborado um abrangente Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, denominado Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil. Foi nele que, pela primeira vez, estruturou-se um programa de merenda escolar em âmbito nacional sob a responsabilidade pública. Entretanto, do plano original, apenas o Programa de Alimentação Escolar sobreviveu, contando com o financiamento do Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI), atualmente Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), um programa criado pela Organização das Nações Unidas (ONU) para ajudar as regiões da Europa mais atingidas pela Segunda Grande Guerra Mundial de 1945, mas que depois foi mantido para distribuir alimentos aos países considerados pobres, inclusive o Brasil e permitiu a distribuição do excedente de leite em pó destinado, inicialmente, à campanha de nutrição materno-infantil (FNDE, 2012a). Somente em 1979 passou a chamar PNAE, permanecendo com essa denominação até os dias atuais.

Desde sua criação até 1993, a execução do programa se deu de forma centralizada, ou seja, o órgão gerenciador planejava os cardápios, adquiria os gêneros por processo licitatório, contratava laboratórios especializados para efetuar o controle de qualidade e ainda se responsabilizava pela distribuição dos alimentos em todo o território nacional.

A consolidação da descentralização, já sob o gerenciamento do FNDE, se deu com a Medida Provisória nº 1.784, de 14/12/98, em que, além do repasse direto a todos os municípios e Secretarias de Educação, a transferência passou a ser feita automaticamente, sem a necessidade de celebração de convênios ou quaisquer outros instrumentos similares, permitindo maior agilidade ao processo. Com a reedição da Medida Provisória nº 1.784/98, o programa passou por grandes avanços, como por exemplo, a obrigatoriedade de que 70% dos recursos transferidos pelo governo federal fossem aplicados exclusivamente em produtos básicos e o respeito aos hábitos alimentares regionais e à vocação agrícola do município, fomentando o desenvolvimento da economia local.

Começa o processo de descentralização e regionalização dos cardápios e a distribuição dos produtos para alimentação escolar ajustada aos hábitos alimentares da população nas diferentes localidades do país. E para realizar as compras institucionais descentralizadas para atender essa nova demanda, abriram a possibilidade de inserção da pequena empresa, do comércio local, do pequeno produtor agrícola e da pecuária local neste mercado institucional (BELIK; SOUZA, 2010).

Em 2000, o PNAE atendia cerca de 37,1 milhões de alunos com um investimento de R\$901,7 milhões, chegando, em 2013, a atender aproximadamente 43 milhões de alunos com um investimento de cerca de R\$3,5 bilhões (FNDE, 2012b).

O PNAE incorpora elementos relacionados à produção, acesso e consumo, com o objetivo de, simultaneamente, oferecer alimentação saudável aos alunos de escolas públicas de educação básica do Brasil e estimular a agricultura familiar nacional. A compra institucional da agricultura familiar é parte de um processo que reconhece a necessidade de se pensar em uma forma de produção de alimentos que atenda às demandas nutricionais da população e garanta a evolução social e econômica dos agricultores familiares, a partir de formas alternativas de produção e comercialização de alimentos.

Nesse sentido, para o município, significa a geração de emprego e renda, fortalecendo e diversificando a economia local, e valorizando as especificidades e os hábitos alimentares locais. Para o agricultor familiar, representa um canal importante de comercialização e geração de renda com regularidade, contribuindo para a inclusão produtiva, a geração de emprego no meio rural e o estímulo ao cooperativismo e ao associativismo. Para os alunos da rede pública de ensino, é o acesso regular e permanente a produtos de melhor qualidade nas escolas: um passo adiante para a garantia de alimentos e hábitos saudáveis, com respeito à cultura e às práticas alimentares regionais.

Segundo Maluf (2006), “a estratégia de aproximar produtores e consumidores de alimentos, sempre que possível, gera ganhos pecuniários evidentes para ambos, além de reduzir os gastos com transporte”.

Aos gestores locais do programa, cabe o papel de identificar os agricultores familiares do município, ou da região aptos a prestar, com regularidade e suficiência, o fornecimento de gêneros alimentícios, de boa qualidade, diversificados e condizentes com os cardápios escolares. São fundamentais a coesão e a interação social entre os atores da sociedade civil e do Estado para a implementação das políticas públicas de forma mais efetiva, alcançando os benefícios a que se propõem. O estabelecimento de uma política pública de garantia de compra da produção por meio do PNAE oferece aos agricultores uma alternativa de comercialização, ajudando-os a contornar um problema crônico da agricultura familiar, que é a dependência de intermediários. Além disso, ao assegurar um rendimento regular ao produtor e à sua família, o programa torna-se mais atraente aos filhos do agricultor, ajudando na retenção do êxodo rural e também na conservação ambiental.

## **2.1. O potencial do PNAE no Estado de São Paulo**

O Estado de São Paulo detém o maior alunado do Brasil, com milhões de estudantes que recebem refeições durante os 200 dias por ano e conseqüentemente, os valores do repasse do Fundo Nacional, ou seja, um mercado extremamente atrativo, cujo grande desafio é fazer com que as organizações de agricultores familiares possam se estabelecer e usufruir deste novo mercado. (FNDE,2015)

Com a aquisição por meio de Chamada Pública, dispensando as licitações, imprimiu-se uma mudança na maneira dos órgãos de compras dos executores da política em nível local e estadual, para se adaptar as exigências estabelecidas pela nova lei. Entretanto, em função do elevado grau de urbanização, o número de agricultores familiares locais é significativamente menor.

Se por um lado temos um mercado institucional de peso, por outro, não temos uma quantidade compatível de agricultores familiares para atender essa demanda. O expressivo volume de compras envolvidas na alimentação escolar dos alunos na rede pública paulista, faz com que as compras acabem também impactando os fornecedores estabelecidos fora do território estadual, atingindo, em vários casos, uma abrangência nacional, mobilizando fornecedores de localidades mais distantes, para atuar neste cenário.

Se o propósito é apenas promover o desenvolvimento local, este fato acaba sendo relativo, visto que boa parte dos produtos consumidos no programa terá que vir necessariamente de outras regiões produtoras, dada a magnitude da demanda. Entretanto, o programa ajuda no desenvolvimento de regiões próximas aos grandes centros, sem que tenha que ser necessariamente a área rural do próprio município (CORÁ; BELIK, 2012).

No levantamento realizado pelo MDA em 2010 com 21 municípios do Estado de São Paulo com população acima de 300 mil habitantes, demonstrou-se que para se cumprir o mínimo de 30% dos repasses no ano de 2011, a maioria desses municípios precisaria recorrer a agricultores de outros municípios (MDA, 2015).

Entretanto, se o PNAE fosse implementado na sua plenitude pelos municípios, poderia promover o empreendedorismo rural, gerando não apenas o aumento de renda, redução da miséria no campo, ou fixação do homem no campo e a preservação ambiental, mas realizar uma transformação na realidade de muitos agricultores que começam a sair da porteira para fora, motivados a comercializar diretamente seus produtos, resultando em uma mudança comportamental e socioeconômica importante (CHAIM; BELIK, 2012).

Em 2014, o município de Itapecerica da Serra - São Paulo, que desenvolveu um projeto piloto buscando promover o desenvolvimento local pela via do apoio à

comercialização direta dos produtos da agricultura familiar local e da região, utilizando o PNAE como estratégia para este objetivo e conhecer os seus entraves para fazer cumprir a legislação e fomentar a agricultura na região.

### 3. METODOLOGIA

Foi realizado um levantamento de dados sobre os recursos financeiros disponibilizados pelo FNDE no ano de 2014 ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para os municípios da região sudoeste e oeste metropolitana, para conhecer o potencial econômico do PNAE na região.

A partir disso, foi feita uma pesquisa qualitativa exploratória, junto aos gestores do programa no município de Itapeçerica da Serra – SP, com a finalidade de conhecer e avaliar conceitos e ideias sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar e as relações sociopolíticas que se estabeleceram entre os diferentes atores em distintos setores do governo e da sociedade, e de como eles se organizam para a gestão local do programa e entrevistas com agricultores familiares e seus representantes na região.

Para este estudo exploratório não foram entrevistados os usuários do programa no que tange à comunidade escolar, buscando, sim, compreender mais diretamente os processos que afetam os agricultores e gestores locais do programa com relação à compra de produtos para a merenda escolar do município.

Foram entrevistados 6 gestores municipais responsáveis pelo PNAE no município, para conhecer os principais entraves para aquisição dos produtos da agricultura familiar da região:

- Secretário da Educação de Itapeçerica da Serra,
- Diretora do Departamento de Merenda Escolar de Itapeçerica da Serra,
- Responsável pelo setor de compras para o Departamento de Merenda Escolar,
- Responsável pela elaboração dos itens para a chamada pública,
- Engenheiro agrônomo da Secretaria do Meio Ambiente do Município e
- Presidente do Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

Também foram entrevistados 54 agricultores familiares da região:

- 08 agricultores de São Lourenço da Serra que participaram da chamada pública de Itapeçerica da Serra, realizada em março de 2014;
- 11 agricultores residentes em Itapeçerica da Serra que não participaram da chamada pública do município e
- 35 agricultores familiares de Embu Guaçu, município vizinho, que não participaram da chamada pública realizada pelo município de Itapeçerica da serra em março de 2014.

E foram entrevistados 3 representantes institucionais dos agricultores como:

- Presidente da Associação dos Produtores Rurais da Região Sudoeste- APRIS;
- Diretora Técnica da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral – CATI; e
- Presidente da Cooperativa dos Produtores Rurais de Jquitiba.

Para um maior entendimento sobre a participação da agricultura familiar no processo de compra do PNAE no contexto do município, foram levantados dados referentes ao número de agricultores familiares residentes no município de Itapeçerica da Serra – SP e região.

Estes dados foram obtidos por meio de consulta às bases de dados do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) e junto a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e da Coordenadora de Assistência Técnica Integral (CATI) por meio do Levantamento de Unidades Produtivas Agrícolas (LUPA) de 2006.

A partir do mapeamento dos agricultores familiares, foram realizadas entrevistas pessoais de janeiro a junho de 2015, com o objetivo de conhecer a compreensão dos mesmos sobre o PNAE, e os principais desafios para participar do programa.

#### **4. RESULTADOS**

Muitos municípios brasileiros consideram as compras direta de gêneros da agricultura familiar para a alimentação escolar um grande desafio, a exemplo do município de Itapeçerica da Serra – SP, que tem um número reduzido de agricultores familiares para abastecer a grande demanda de produtos para a sua merenda escolar.

Este levantamento de informações mostra os desafios enfrentados pela Prefeitura do município para realizar a aquisição de produtos da agricultura familiar local e de municípios vizinhos para a merenda escolar das suas 64 escolas municipais e 14 creches conveniadas.

As informações aqui relatadas são resultado de um extenso trabalho de campo e de análise dos processos que envolveram o processo de compra de produtos da agricultura familiar, permeado com entrevistas junto aos principais gestores municipais, agricultores e demais atores envolvidos nesse processo com o intuito de conhecer os entraves que tornam a compra institucional tão desafiadora.

Conforme informações do departamento de merenda escolar, o PNAE encontra-se vinculado à Secretaria Municipal de Educação e conta com 18 funcionários na administração, sendo 1 Diretora do departamento, 5 nutricionistas, 1 agente administrativo/financeiro, 11 agentes administrativos, responsáveis pelo recebimento e distribuição dos alimentos para 14 creches conveniadas e distribuição de produtos da agricultura familiar (estocáveis) para as 64 escolas da rede municipal, totalizando 17.829 alunos, fornecendo em torno de 4.340 milhões de refeições anualmente, atendendo as escolas municipais da educação infantil, educação fundamental, EJA, AEE e as creches conveniadas somente no ano de 2014 (PREFEITURA, 2015).

O cardápio é elaborado pelas nutricionistas e o pedido de compras e suas especificações são feitas pelas nutricionistas e agente administrativo/financeiro, juntamente com a diretora do departamento. As chamadas públicas e as compras são efetuadas pelo setor de compras geral da Prefeitura que está localizado na secretaria de administração, a partir dos estudos das quantidades e testes de qualidade realizados pelo departamento de merenda escolar.

O serviço da merenda escolar é realizado de duas formas, a rede municipal é atendida por duas empresas terceirizadas licitadas, sendo que uma delas fornece produtos da agricultura familiar (estocáveis), já as creches conveniadas recebem atendimento direto e todos os gêneros alimentícios são entregues no almoxarifado do departamento de merenda escolar, inclusive com os produtos da agricultura familiar (estocáveis e hortaliças).

A distribuição é feita semanalmente para as escolas e a entrega das verduras e legumes da agricultura familiar é realizada toda segunda-feira no período da manhã e distribuído para as creches, segundo informações do (PREFEITURA, 2015).

##### **4.1. A Iniciativa da Prefeitura Municipal e a elaboração do projeto piloto**

A Prefeitura do município relatava ter dificuldades para executar a Lei nº 11.947/09 com a participação da agricultura familiar local e da região. Desde 2011 são feitas as chamadas públicas, e não havia comparecimento de agricultores locais e da circunvizinhança da região sudoeste metropolitana, levando-os a compra de produtos para atender a merenda escolar com os recursos do FNDE de cooperativas da agricultura familiar de outros estados.

Numa iniciativa da Prefeitura municipal e por meio da secretaria de educação e do departamento de merenda escolar, optou-se por realizar um projeto piloto, mobilizando parceiros institucionais para ajudar na articulação para a execução da compra orientada para o PNAE.

Segundo o Secretário da Educação do município, que considerando a existência de uma agricultura familiar que precisa ser fortalecida e incentivada na região, era oportuno promover uma ação dirigida que permitisse criar uma maior aproximação com os agricultores locais e regionais promovendo o desenvolvimento rural na região e abrindo as portas para a entrada de produtos in natura, frescos e de boa qualidade para os alunos na merenda escolar.

A estratégia adotada pela Prefeitura para realizar o projeto piloto foi envolver entidades e lideranças locais, que trabalham em prol do fortalecimento da agricultura na região, realizando um trabalho conjugado e uma ampla articulação entre as diferentes secretarias da Prefeitura e o envolvimento de entidades como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micros e Pequenas Empresas (SEBRAE) de São Paulo, a Coordenadoria de Assistência Técnica de Integral (CATI), a APRIS, além da articulação com outras instituições de municípios vizinhos com vocação agrícola.

A expectativa da equipe envolvida no projeto piloto era identificar os agricultores familiares do município e da região, aptos a prestar, com regularidade e suficiência, o fornecimento de gêneros alimentícios e mapear os produtos da região, em conjunto com parceiros institucionais para fortalecer a agricultura familiar na região, utilizando o PNAE.

E também de criar um ambiente favorável para o desenvolvimento rural da região, tendo em vista o grande potencial do mercado institucional da região oeste e sudoeste metropolitana.

#### **4.2. As ações definidas e avanços do projeto piloto**

Dentre algumas definições feitas em reuniões com os representantes dos agricultores da região, estava o objetivo maior de realizar um levantamento dos produtos que poderiam ser fornecidos para a merenda escolar do município e o apoio na capacitação dos agricultores e orientações para sua legalização para participar do programa.

As lideranças locais e dos municípios vizinhos em contato com seus agricultores, verificaram quais os produtos existentes e qual as condições dos mesmos em fornecer para a merenda escolar de Itapeverica da Serra – São Paulo.

No levantamento realizado, observou-se que havia uma grande oferta de produtos como hortaliças folhosas e legumes, e a inexistência de produtos estocáveis como arroz, feijão, além de pouquíssimas opções de frutas.

A gestora da merenda escolar e sua equipe de nutricionistas buscaram então, adequar o cardápio aos produtos da região, no intuito de flexibilizar o processo e atender a contento algumas escolas e definiu-se que seria realizada a chamada pública com foco no fornecimento de hortaliças e legumes que predominam na região para atender inicialmente a 14 creches do município e não toda a rede municipal de escolas.

Todos processos que envolveram o projeto piloto foram amplamente discutidos e o trabalho iniciado em janeiro de 2014, sendo que em março do mesmo ano, ocorreu o lançamento da chamada pública pela Prefeitura municipal. Devido a questões de mudanças inesperadas no ambiente político do município nesta ocasião, houve uma demora na efetivação da compra dos agricultores e somente em outubro de 2014 é que se consagrou efetivamente a contratação dos produtos pelo departamento de merenda escolar da agricultura familiar da região.

#### **4.3. Pontos fracos levantados no início do projeto**

Durante as reuniões realizadas, foram levantados pontos fracos que poderiam impactar no sucesso do projeto como:

- O número restrito de agricultores familiares locais, sendo necessário incentivar a participação de agricultores de municípios vizinhos;
- Muitos agricultores familiares ainda não tinham a documentação necessária e seria necessário providenciar para participar do processo;
- A produção local era ainda bastante restrita a alguns produtos como hortaliças folhosas e com pouca diversidade;
- Dificuldades apontadas pelos agricultores quanto a entrega dos produtos de forma distribuída para as escolas;
- Dificuldades em entender o processo de chamada pública;
- Dificuldades de planejar a produção para atender a demanda da Prefeitura;
- Dificuldades em fornecer produtos sazonais e diversificados;
- Necessidade de assistência técnica para orientação aos agricultores nos processos produtivos para garantir o abastecimento;
- Dificuldades na elaboração do projeto de vendas e emissão de notas fiscais;
- Dificuldades nas definições/organização dos grupos informais;
- E também a falta de interesse de alguns produtores em participar da chamada pública em função de atender o mercado de São Paulo.

#### **4.4. Ações realizadas para viabilizar o projeto piloto**

Além das reuniões de trabalho realizadas pelo grupo envolvido no projeto piloto, algumas ações foram decisivas para se viabilizar a chamada pública e agregar os agricultores da região:

- Uma maior movimentação junto aos parceiros como Casa da Agricultura e CATI, para providenciar a regularização dos produtores rurais que necessitavam de DAP e que tinham interesse em participar da chamada pública;
- Capacitação e orientação dos agricultores por meio de reuniões e oficinas de gestão e custos de produção, realizadas pelo SEBRAE de São Paulo, para ajudar na organização e planejamento da produção para atender a merenda;
- Orientações e esclarecimentos sobre os procedimentos da lei nº 11.974/09 da PNAE e a resolução de nº 30 do FNDE, para todos os envolvidos no projeto, desde a definição dos produtos, chamada pública e elaboração do projeto de vendas; e
- O posicionamento da Prefeitura de receber os produtos, de forma centralizada, no departamento de merenda escolar e realizar a sua distribuição para facilitar a logística, tendo em vista a dificuldade de transporte e entrega dos produtos por parte dos agricultores, segundo apontado por suas lideranças.

#### **4.5. Finalização do processo de compra e contratação dos produtos**

A chamada pública foi realizada e teve o comparecimento de dois grupos de agricultores locais: um grupo informal de agricultores do município vizinho, apoiado por seu representante local, a Casa da Agricultura do município de São Lourenço da Serra, e a cooperativa agropecuária do município de Juitituba a 50 Km de Itapeverica da Serra.

Apesar dos processos da chamada pública terem sido realizados em março, somente em outubro de 2014 é que se efetivou a compra e assinatura dos contratos com os agricultores familiares.

O município passou por mudanças na sua gestão pública, havendo inclusive mudanças na direção da divisão da merenda escolar que manteve integralmente todas as ações traçadas no projeto piloto e os processos conquistados no projeto piloto inicial e fez a compra dos agricultores.

A iniciativa do município de Itapecerica da Serra, pode ser vista como um exemplo de um município engajado em promover a agricultura familiar regional, tendo como estratégia a implementação da Lei nº 11.947/2009.

Itapecerica da Serra mostra que os municípios são capazes de promover e incentivar os gestores municipais, parceiros institucionais e agricultores da região a conhecer mais sobre o programa, a acreditar no seu potencial de transformar a realidade local e estimular a participação de todos neste mercado reservado.

#### **4.6. Resultados das entrevistas realizadas com os gestores municipais do programa**

No levantamento de informações realizado foi utilizado um roteiro específico de entrevistas para avaliar as dificuldades e entraves encontrados no projeto piloto e foi possível identificar fatores que tem dificultado as compras institucionais e o acesso à agricultura familiar ao mercado institucional ao PNAE, tais como:

- Ausência de um mapeamento detalhado da agricultura familiar no município e região;
- Número restrito de agricultores familiares com a DAP;
- Falta de empreendimentos da agricultura familiar local/regional para atender ao PNAE;
- Dificuldades na entrega dos produtos ponto a ponto pelos agricultores;
- Falta de diversidade de produtos in natura e estocáveis;
- Falta de conhecimento sobre aspectos da legislação do PNAE por parte dos agricultores como também dos gestores da merenda escolar.

#### **4.7. Resultados das entrevistas realizadas com os agricultores familiares da região**

Com o objetivo de avaliar algumas das dificuldades dos agricultores familiares da região sudoeste metropolitana, para fazer frente a um mercado institucional que chegou em 2014 a ter recursos na ordem de 33 milhões destinados pelo FNDE, sendo que 30% destes números, ou seja, 10 milhões deveriam estar fomentando a agricultura familiar da região, foram realizadas entrevistas pessoais com agricultores da região, que participaram e que não participaram da chamada pública de Itapecerica da Serra, para conhecer um pouco mais sobre as suas percepções sobre o programa.

Na entrevista pessoal realizada com os integrantes do grupo de agricultores que forneceram até setembro de 2015 para a merenda escolar de Itapecerica da Serra, sobre os desafios e entraves enfrentados, eles relataram que a medida adotada pela Prefeitura de assumir a distribuição ponto a ponto dos produtos, centralizando a entrega no departamento de merenda escolar, foi crucial para garantir a realização deste contrato.

Eles também alegavam que se sentiam inseguros quanto a investir mais e diversificar, pois temiam que quando acabasse o contrato, poderiam não ter onde comercializar os seus produtos. Estão satisfeitos com o contrato realizado com a Prefeitura e tinham grandes expectativas de renovar o contrato em 2015, o que aconteceu.

Com relação a substituição dos produtos quando é necessário, eles alegam que foi negociado com tranquilidade. Quanto as dificuldades e entraves, para poder participar e vender para a Prefeitura, eles relatam que ainda tem dúvidas quanto ao programa e que graças

a ação da liderança local e entidades parceiras foi possível celebrar este contrato, pois receberam orientações sobre o projeto de vendas, emissão de notas fiscais, alguns tiraram a DAP e também tiveram capacitações que os incentivaram a delinear o planejamento da produção.

Relatam também as dificuldades de entendimentos entre o grupo no início do projeto piloto, pois alguns produtores acabaram desistindo de participar por achar que seria complicado organizar a entrega e inseguros quanto ao fornecimento para a prefeitura. Alegavam que tinham ainda muitas dúvidas quanto ao programa e esperavam contar com o apoio e a orientação das entidades parceiras envolvidas.

#### **4.8. Resultados numéricos alcançados**

A primeira chamada pública para compra de produtos *in natura* como hortaliças, legumes e frutas da agricultura familiar local foi realizada em março de 2014 e tinha por objetivo fornecer alimentos para as 14 creches do projeto piloto, tendo contado com a participação de 08 agricultores.

A qualidade da execução financeira alcançada pelo projeto piloto, nos nove primeiros meses de sua vigência, entre outubro de 2014 até o primeiro semestre de 2015, foi modesta, sendo apenas R\$ 120 mil destinados para a aquisição dos produtos supracitados.

Em entrevista realizada junto ao departamento de compras da Prefeitura de Itapeçerica da Serra, em abril de 2019, adquiriu-se a informação de que os valores comprados de produtos *in natura*, hortaliças e legumes da agricultura familiar local em 2018 atingiram ao redor de R\$ 391.000,00, e que em abril de 2019 foi lançada uma chamada pública para aquisição de R\$ 431.600,00 desses produtos, fato que demonstra que nos anos subsequentes, um maior aporte de recursos e fornecedores foi alcançado.

Houve um aumento no número de estabelecimentos educacionais contemplados pelo programa, que passaram das 14 creches inicialmente contidas no projeto piloto, para 32 estabelecimentos educacionais, sendo 12 creches e 20 escolas, rede de merenda escolar que atende mais de 5.000 alunos.

Um reflexo positivo resultante do programa é o crescimento do número de adesão dos agricultores familiares e de cooperativas agrícolas da região, bem como o aumento da concorrência entre eles para atender aos critérios e quesitos demandados pelas chamadas públicas.

### **5. CONCLUSÃO**

Ao finalizar esse levantamento a fim de averiguar se existiam e quais seriam os entraves para a inclusão dos produtos da agricultura familiar no município de Itapeçerica da Serra, no âmbito do PNAE, podemos fazer algumas considerações sobre o que foi averiguado nesse processo e também sobre as dimensões da execução das políticas e programas públicos.

A interligação do Programa Nacional de Alimentação Escolar com a agricultura familiar acontece no momento em que se realiza a comercialização dos produtos para as escolas. E para que isso aconteça são necessárias ações e entendimentos entre vários participantes do processo.

Percebe-se que o sucesso de quaisquer políticas públicas como esta, depende de um nível de articulações importantes para garantir o sucesso da implementação do processo.

Observa-se que a mobilização iniciada pelo Departamento de Merenda Escolar do município, junto aos parceiros e agricultores, trouxe também uma maior aproximação entre as demais secretarias da Prefeitura, que passaram a conhecer mais de perto a importância do

PNAE tanto para a merenda escolar, como para o desenvolvimento da agricultura familiar na região.

O Projeto piloto promoveu também um maior envolvimento entre os parceiros institucionais que se dispuseram a não apenas apoiar os agricultores, mas também os gestores municipais para o sucesso da iniciativa.

No entendimento dos parceiros institucionais como SEBRAE e CATI, percebeu-se uma compreensão sobre a necessidade das ações entre os setores governamentais em prol do desenvolvimento do município como um todo e da importância dessas inter-relações também como instituições dos municípios vizinhos, que acabam também participando dos processos e promovendo o crescimento sustentável da agricultura na região, reforçando as diretrizes da Lei nº 11.947/09.

O apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos (BRASIL, 2009, p. 1).

Nesta dissertação, o PNAE foi discutido do ponto de vista da gestão pública local, através do enfoque teórico de implementação e da interação de diferentes atores, não só os estatais, que agem publicamente no tratamento de problemas públicos, como também nas dificuldades de comercialização dos pequenos produtores rurais.

Apoiado pelas muitas informações disponíveis pelo MEC, FNDE e do MDA, com orientações bem estruturadas sobre o PNAE e de como promover as suas interligações nos níveis federais, municipais e locais, percebe-se o grande interesse que essa política pública possa realmente se estabelecer ao longo dos anos com fortes raízes.

Considerando a real finalidade do Programa que é atender às demandas nutricionais dos alunos da rede pública de ensino, a compra de produtos da agricultura familiar é apenas uma atividade meio. Sua imposição pelo governo federal possui um caráter de incentivo para que o poder público municipal promova a inclusão e o fortalecimento dos agricultores familiares, na medida em que possibilita a compra de produtos via Chamada Pública.

O governo cria um mercado institucional reservado ao uso dos agricultores como forma de incentivo aos municípios e não de punir à não execução dos recursos. É perceptível que a existência da Lei Federal nº 11.947/09 é um fator importante para que empreendam esforços em realizar a compra da agricultura familiar.

Nas afirmações de Abreu (2014), de que a participação de diferentes atores sociais no processo de implementação do PNAE, implica reconhecer que a execução tenderá a ser complexa, na medida em que diferentes interesses deverão ser negociados para que o Programa possa ser operacionalizado, percebe-se que o programa ainda tem um caminho longo a ser percorrido em direção a sua plena execução nos municípios da região sudoeste metropolitana.

Os atores chave se encarregarão de traduzir as normas e negociar os interesses para que ações sejam colocadas em prática, dentro das possibilidades em termos de recursos e expectativas.

No caso do PNAE, esses atores são os prefeitos, nutricionistas, associações de agricultores familiares e extensionistas municipais e estaduais e entidades institucionais parceiras que são importantes também por determinarem, em parte, no cotidiano das ações, quais agricultores terão oportunidade e condições de fornecer para a alimentação escolar e de como atuar em prol dos mesmos.

A exemplo de alguns estudos e relatos (TRINCHES; SCHNEIDER (2010); BELIK; CHAIM (2013)) identificam dificuldades na execução dessa prática também nos grandes

municípios paulistas, como São Paulo e São Bernardo do Campo, Villar et al. (2013) e Abreu (2014) apontam que os desafios podem ser muitos e diferem consideravelmente de um município para outro, e também independente do porte.

No caso estudado de Itapecerica da Serra, é possível observar alguns pontos de atenção no intuito de melhorar e ampliar a aquisição dos produtos da agricultura familiar local e regional, aproveitando o potencial de recursos do FNDE.

- Promover ações de desenvolvimento rural, visando não apenas aumentar a quantidade de produtos cultivados e sua diversidade para atender a demanda das escolas do município, mas também fortalecer a agricultura na região tão carente de recursos financeiros, restringir o êxodo rural, melhorar a renda dos agricultores e a circulação destes recursos financeiros na região.

- Estimular a organização dos agricultores em cooperativas para que juntos possam melhorar atuar de forma mais estruturada e competitiva de políticas públicas como o PNAE.

- Promover uma maior articulação dos gestores municipais do PNAE, com atores envolvidos no programa (extensionistas, agricultores familiares e suas entidades representativas para conhecer os produtos da região, para a inserção na merenda escolar do município.

- Melhorar o nível de comunicação com os agricultores, ampliando a sua participação no programa, por meio de processos de divulgação mais amplos, com divulgação em rádios locais, junto as entidades que os representam, além de fornecer orientação sobre as Chamadas Públicas da região.

O que se observa neste estudo é a forma que a representação política desse grupo social e dos demais fornecedores junto ao poder público municipal, já que a aquisição de produtos para a administração pública pode ser (e frequentemente é) um processo mais político do que técnico.

E baseado neste contexto, na experiência do município de Itapecerica da Serra, nas informações fornecidas pelos agricultores entrevistados, averiguando a falta de informações, conhecimento e participação dos agricultores no programa, confirma-se a hipótese se houve uma maior articulação pelos gestores municipais do programa da alimentação escolar, haverá uma maior participação da agricultura familiar local e regional propiciando um melhor aproveitamento dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação promovendo um maior desenvolvimento socioeconômico da região.

É importante considerar que a capacidade produtiva é algo a ser construído, principalmente nos grupos mais frágeis, e que programas e ações públicas têm muito a contribuir nesse processo.

Ainda que a compra institucional seja uma imposição federal, observamos que a sua execução foi apropriada no município estudado como parte das ações de desenvolvimento local socioeconômico e que tende a se ampliar nas próximas chamadas públicas. Isto graças ao empenho em superar desafios como foi o caso de Itapecerica da Serra.

Mais recentemente, com a nova resolução nº 4, de 02 de abril de 2015, que permite ao agricultor ampliar os seus limites de vendas, duplicando as possibilidades de fornecer para mais de uma entidade executora em até R\$20.000,00. (FNDE, 2015).

Isto traz um novo ânimo e incentivo ao produtor que se via limitado a fornecer apenas dentro dos limites da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) e que agora com a ampliação significativa nos ganhos do agricultor, possibilitando sua inclusão na robusta rede de escolas municipais e estaduais da região sudoeste metropolitana e regiões circunvizinhas

A existência da Lei por si só nada significa, depende das ações de cada município. Dada a fragilidade da agricultura familiar em determinadas regiões e dos interesses políticos, é possível justificar a não execução do 30% da agricultura familiar e continuar adquirindo os

produtos por meio de processos licitatórios. A falta de informações atualizada, de boa qualidade e fácil compreensão, disponível para o agricultor é outro grande entrave observado no processo para promover a participação da agricultura familiar no PNAE.

Concluindo, ainda há muito a ser feito para enfrentar as dificuldades e alternativas para uma implementação plena do PNAE nos municípios e para que se possa avançar na compreensão sobre o modo de funcionamento dessas iniciativas e ampliar os seus resultados em favor da agricultura familiar.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) tem contribuído para fortalecer a agricultura do país e oferecer uma alimentação adequada a milhares de alunos da rede pública de ensino, imprescindível ao desenvolvimento intelectual, e ao possibilitar aos agricultores familiares uma alternativa mais segura de geração de renda, a partir da comercialização no mercado institucional.

São oportunidades necessárias para a diminuição das desigualdades socioeconômicas no país, especialmente no universo rural. É preciso sensibilizar cada vez mais a execução das políticas públicas, como o PNAE, fomentando um setor tão importante no Brasil que é a agricultura familiar.

## **AGRADECIMENTOS**

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ABREU, K. D. R. A implementação do programa nacional de alimentação escolar (PNAE) em municípios de pequeno porte: implicações práticas e teóricas. 2014. 183 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014. Disponível em: . Acesso em: 29 nov. 2014.

BELIK, W.; CHAIM, N. A. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. Revista de Nutrição, Campinas, n. 22, p. 595-607, set./out., 2009.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007. Disponível em: . Acesso em: 10 jan. 2014.

FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. História, 2012a. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br>. Acesso em: 12 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, 2015. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/>. Acesso em: 12 set. 2014.

\_\_\_\_\_. Sobre o PNAE, 2012b. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/>. Acesso em: 3 set. 2014.

\_\_\_\_\_. Resolução no. 4 de 03 de abril de 2015. Altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação escolar (PNAE). Disponível em <https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso> em 15 de abril-de-2015

MDA - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. 2015a. Disponível em: . Acesso em: 5 abr. 2014. \_\_\_\_\_. Alimentação Escolar, 2015b. Disponível em: <https://www.mda.gov.br>. Acesso em: 5 abr. 2015.

MALUF, R. S. Segurança alimentar e fome no Brasil: 10 anos da cúpula mundial de alimentação. Rio de Janeiro: CPDA/URRJ, 2006. (Relatórios técnicos, 2)

PREFEITURA de Itapeçerica da Serra – São Paulo. Merenda escolar inicia projeto piloto de educação alimentar, 2015. Disponível em: <https://www.itapeçerica.sp.gov.br/noticias/merendaescolar> . Acesso em: 25 fev. 2014.

PREFEITURA de Itapeçerica da Serra – São Paulo, 2014. Disponível em: <https://www.itapeçerica.sp.gov>. Acesso em: 25 fev. 2014.

SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; CAZELLA, A. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF. In: SCHNEIDER, S. et al. (Orgs.). Políticas públicas e participação no Brasil rural. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: . Acesso em: 17 set. 2014.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Reconstruindo o “elo perdido”: a reconexão da produção e do consumo de alimentos através do programa de alimentação escolar no município de Dois Irmãos (RS). Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas, v. 17, n. 1, p. 1-15, 2010. Disponível em: . Acesso em: 2 dez. 2014.

VILLAR, B. S. et al. Situação dos municípios do estado de São Paulo com relação à compra direta de produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Rev. Bras. Epidemiol., São Paulo, v. 16, n. 1, p. 223- 226, 2013. Disponível em: . Acesso em: 12 set. 2014.