

# EXPERIÊNCIAS DE EFETIVAÇÃO DO PNAE EM MUNICÍPIOS PAULISTAS: entaves e perspectivas<sup>1</sup>

Eliane de Almeida<sup>2</sup>

Vera Lucia Silveira Botta Ferrante<sup>3</sup>

Luiz Manoel de Moraes Camargo Almeida<sup>4</sup>

Luis Antonio Barone<sup>5</sup>

## 1 - INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 determina como dever do Estado a garantia de atendimento aos estudantes por meio de programas suplementares, dentre eles o atendimento à alimentação<sup>6</sup>. Nesse sentido, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), é considerado um dos maiores programas na área de alimentação escolar no mundo; sua estruturação ocorreu na década de 1950, a partir de ações assistencialistas do governo federal, por meio da promoção de campanhas com distribuição e alimentos nas escolas.

Mais de 50 anos depois, o PNAE, assim como outros programas sociais, teve seus objetivos dispostos no Artigo 4º da Resolução FNDE n. 38, de 16 de julho de 2009<sup>7</sup>. Com a promulgação da lei, do total dos recursos financeiros repassados para a execução do programa, ao menos 30% deve ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar.

A Lei n. 11.947/2009 considera o agricultor familiar e prioriza, na aquisição dos alimentos da agricultura familiar para a merenda escolar,

os assentamentos da reforma agrária, as comunidades indígenas e comunidades quilombolas. Essa aquisição é realizada dispensando-se o processo licitatório, nos termos do Art. 14 da lei.

A partir dessa nova legislação, o governo federal possibilitou a integração de um novo fornecedor no processo das compras públicas: o agricultor familiar, propiciando, por meio da abertura do mercado institucional, uma perspectiva de geração e incremento da renda dos agricultores obtida com a comercialização dos produtos. Esse acesso ao mercado ainda é tido por muitos pesquisadores como um desafio, principalmente para os agentes executores do programa. A partir desta nova diretriz do programa, passa-se a rever o papel das compras governamentais no sentido de torná-las instrumentos estatais de incentivo e de criação de mercados para a agricultura familiar e, ao mesmo tempo, promotoras de segurança alimentar e viabilizadoras de melhorias na qualidade da alimentação dos beneficiários destas políticas públicas. Nesse contexto, alguns estudos mostram um panorama da compra de alimentos da agricultura familiar de muitos municípios brasileiros com evidências de que o programa vem passando por adaptações no que se refere às novas diretrizes de

---

<sup>1</sup>Registrado no CCTC, IE-10/2016.

<sup>2</sup>Advogada, Mestre, Centro Universitário de Araraquara (UNIARA) (e-mail: elianeeda@yahoo.com.br).

<sup>3</sup>Cientista Social, Doutora, Docente, Orientadora e Coordenadora do Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente da UNIARA (e-mail: dtmeioambiente@uniara.com.br).

<sup>4</sup>Sociólogo, Professor-Adjunto da UFSCAR e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente da UNIARA (e-mail: manael77@yahoo.com.br).

<sup>5</sup>Sociólogo, Professor do Departamento de Planejamento da FCT/UNESP Presidente Prudente (e-mail: manael77@yahoo.com.br).

<sup>6</sup>Art. 208 - O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: (...) VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

<sup>7</sup>O PNAE tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo. As ações de educação alimentar e nutricional serão de responsabilidade do agente público educacional (FNDE).

execução do PNAE (SARAIVA et al., 2013).

O agricultor familiar é reconhecido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio da Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) (DAP)<sup>8</sup>. Este documento é o instrumento de identificação do agricultor familiar, utilizado para o acesso às políticas públicas, bem como ao PNAE.

Na visão deste (MOURA, 2014), a análise entre municípios pode mostrar que a mesma política pública, no caso o PNAE (mesmas regras, mesma construção institucional), na prática funciona de maneira diversa e específica nos municípios analisados. Os estudos demonstraram que a compra de produtos da agricultura familiar tem apresentado um caráter maior de “obrigação” no cumprimento à legislação por parte do poder público, do que de “incentivo” aos pequenos produtores. Isso mostra que a política pública só funciona se houver articulação entre os atores sociais envolvidos no processo, cabendo ao poder local, em especial à prefeitura municipal, uma participação decisiva na implementação da política. Todavia, essa atribuição de responsabilidade pode operar na inviabilidade do programa, conforme os interesses econômicos e os compromissos políticos assumidos pelos participantes do jogo de forças e de poder que preside a gestão pública local.

O período de análise compreendeu os exercícios de 2010 a 2013, nos quais foram analisadas as estratégias adotadas pelos atores sociais envolvidos na implementação do programa, os arranjos institucionais e o tecido associativo existentes nos municípios e que devem dar sustentação à política pública; foram identificados os fatores facilitadores e os obstáculos que condicionaram, positiva ou negativamente, o cumprimento das metas e objetivos do PNAE, na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar.

O artigo centraliza-se na discussão das iniciativas de compras públicas articuladas ao fortalecimento da agricultura familiar, por meio do instrumento das chamadas públicas, cujo mercado institucional “aberto” para os pequenos produtores nem sempre ocorre. Os programas insti-

tucionais não necessariamente potencializam a autonomia dos agricultores familiares. O artigo busca realizar uma análise das chamadas públicas em municípios de pequeno porte, que demonstraram que a política pública do PNAE tem comportamentos diferenciados a partir de um conjunto de recursos de poder dos atores e das características territoriais.

## 2 - METODOLOGIA

Foram investigados dois municípios de pequeno porte, sob o olhar de como e o que pode influenciar a estrutura organizacional e as necessidades de se pôr em ação as políticas públicas. O direcionamento da pesquisa esteve focado na identificação dos fatores facilitadores que condicionaram positiva ou negativamente o cumprimento das novas diretrizes do PNAE nos municípios paulistas de Torrinha e Brotas, com 9.330 e 21.580 habitantes, respectivamente, descrevendo os entraves, potencialidades e as perspectivas pela análise das chamadas públicas, instrumento para implementação da Lei n.11.947/2009.

Para realização da análise proposta, além da pesquisa em dados secundários, foram entrevistados 35 sujeitos, cujos papéis apresentaram-se como os mais diferenciados na aplicação da política investigada. São participantes do processo de implementação da política: agricultores familiares, diretor presidente da cooperativa fornecedora do iogurte, agrônomos dos sindicatos rurais, merendeiras, nutricionistas, presidentes do conselho de alimentação escolar, secretários municipais de agricultura e prefeitos.

Para identificar os entraves e perspectivas a partir dos dados secundários e da lente dos agentes envolvidos no PNAE, foram entrevistados os atores classificando-os de acordo com o poder decisório de cada um deles no processo de implementação da Lei n. 11.947/2009, cujos interesses são diretamente afetados pela política pública e outros, responsáveis por ações que compõem a política em questão. De acordo com seu envolvimento no processo de implementação, pautando-

<sup>8</sup>É o instrumento que identifica os agricultores familiares e/ou suas formas associativas organizadas em pessoas jurídicas, aptos a realizarem operações de crédito rural ao amparo do PRONAF, em atendimento ao estabelecido no Manual de Crédito Rural (MCR).

-se na responsabilidade e atuação de cada um deles e considerando o contexto social e institucional nos quais estão inseridos, pode-se elencar fases do processo e os sujeitos que delas participam nos municípios estudados.

Definindo tais atores, entre os que tomam decisões e operacionalizam o programa, foram entrevistados prefeitos e secretários (decisão política), nutricionistas, setor de licitações, agricultores (planejamento), igualmente os encarregados da contratação e fornecimento. Além destes, sujeitos envolvidos diretamente na funcionalidade do programa: merendeiras e auxiliares, encarregados da fiscalização e da prestação de contas.

No município de Brotas, os alimentos destinados à alimentação escolar são levados pelos agricultores até a central de alimentos, denominada de almoxarifado da merenda, onde se encontra a cozinha piloto. Trata-se da cozinha central da prefeitura. Há um escritório anexo, no qual trabalha a nutricionista. A distribuição fica a cargo da prefeitura. A maior parte dos produtos é encaminhada em estado natural para as escolas e o restante é processado na cozinha piloto antes da distribuição. Tanto para os alimentos processados quanto para os *in natura*, a logística de distribuição entre as escolas fica a cargo da prefeitura. Isso se mostra como um diferencial, já que desonera os agricultores de altos custos de frete e o município pode se organizar da forma mais apropriada às suas necessidades. Recebidas as notas fiscais nas prefeituras e conferidas, são empenhadas e depois enviadas à tesouraria de acordo com a ordem cronológica dos pagamentos. No vencimento da despesa, os pagamentos são efetuados nas contas dos fornecedores via transferência eletrônica.

No município de Torrinha, as entregas de produtos são realizadas semanalmente pelos agricultores participantes do PNAE nas escolas e creches do município, conforme solicitação da nutricionista. Na maioria das vezes, os produtos são recebidos pelas merendeiras. Após o recebimento, elas reservam um espaço para os produtos *in natura* e outra parte recebe o armazenamento devido até sua preparação. Após o processo de entrega, os produtores emitem a nota fiscal e entregam no departamento contábil da prefeitura para efetivação da nota de empenho. Em seguida, e de acordo com a ordem cronológica, os empenhos são encaminhados à tesouraria, que efetua as transferências bancárias nas contas dos fornecedores.

### 3 - REVISÃO BIBLIOGRÁFICA: a política pública do PNAE e sua contribuição para promoção da segurança alimentar

O agente público, preocupado com a composição de políticas públicas em consonância com a segurança alimentar e nutricional (SAN), aplicou os princípios desta ao PNAE, por meio da estratégia do Programa Fome Zero. Ele também ampliou e aperfeiçoou o programa, atendendo a milhões de escolares, tornando-se universal aos alunos matriculados na rede pública de educação básica do país. Nessa perspectiva, em 2009, inseriu novas diretrizes ao criar a Lei n. 11.947, por meio da qual os agentes executores do programa devem aplicar os recursos do PNAE (no mínimo 30% nas compras de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar). Nessa esfera, há uma união entre as duas políticas: as que regem a SAN visam estimular o crescimento da produção agroalimentar associadas a práticas que preveem a promoção de formas socialmente equitativas e ambientalmente sustentáveis de ocupação do espaço agrário, a valorização das culturas alimentares locais e regionais, o enfrentamento da pobreza rural e o estímulo ao desenvolvimento territorial. E as políticas que regem o PNAE visam apoiar o desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local, preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos.

É nesse contexto que a alimentação escolar passou a ser uma importante política pública, em diferentes esferas, presente hoje nos municípios brasileiros, nos estados e no Distrito Federal. Seu objetivo, de acordo com a mesma resolução, é contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.

Nesse liame, desde 2005, o PNAE está inserido na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) como um dos seus eixos estruturantes de acesso aos alimentos. Segundo Carvalho e Castro (2009), a alimentação escolar envolve aspectos cultural-territoriais, intera-

ções socioeconômicas e ambientais, político-institucionais; de respeito ao ciclo da natureza de ofertar alimentos para atender à necessidade básica do indivíduo de não sentir fome, entre outros, a fim de promover a SAN e o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

Segundo a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN, Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006), por SAN entende-se a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

Segundo definição do FNDE veiculada em “Aquisição de produtos da Agricultura Familiar para alimentação escolar”, a chamada pública é 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.

As chamadas públicas foram criadas para viabilizar a compra dos gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar, assim como a inclusão dos agricultores familiares no mercado institucional do PNAE, e mostraram pelos achados da pesquisa que o procedimento figura como mera formalidade para a aquisição da merenda escolar. Nesse sentido, a análise da implementação da política é de extrema relevância para compreender a realização ou não dos objetivos de uma política pública. De acordo com Subirats (2006), a implementação conecta diretamente os atores estatais, grupos objetivos, beneficiários finais e grupos terciários, sendo necessária a análise da interação entre atores para compreender o funcionamento de uma política.

Arretche (2001) e Barreira e Carvalho (2001) falam da alteração do desenho original da política pública, ou seja, situações contextuais podem alterar o resultado de um programa, cuja dinâmica não é de todo conhecida ou manipulável. Arretche classifica que esse tipo de avaliação ocorre em menor escala, mas usualmente é aplicado. Nesse processo são avaliados os instrumentos previstos para implementação da política e os efetivamente empregados. A maior parte consiste no exame de processualidade concreta e da adequa-

ção e coerência dos meios e instrumentos utilizados durante a vigência de um determinado programa.

Nesse sentido, em relação às mudanças ocorridas na implementação da política em ambos os municípios, de acordo com Arretche (2001), a implementação se deu num ambiente de contínua mutação, além da importância de se considerar que os implementadores são os que fazem a política segundo suas referências. Dessa forma, as decisões foram tomadas por eles, conforme o contexto econômico, político e institucional vivenciado em sua cidade. Avaliar esse processo pode contribuir para a reformulação da própria política.

Considerando os recursos disponíveis e necessários para implementação, Subirats (2006), ao falar do processo de implementação de uma política pública, menciona recursos que podem sofrer influências de jogos políticos e também conflitos de caráter burocrático.

Quando a política se torna operativa, ela passa a contar com recursos e discursos, envolvendo ação social que produz impactos. Essa ação social, por sua vez, envolve vários sujeitos (atores governamentais e não governamentais), que também possuem intenções, ocorrendo então o encontro de várias e diversas intenções - fundamentalmente, a dos atores governamentais e a dos não governamentais. Assim, a implementação é vista como ação social, traduzindo-se no encontro de diferentes intenções, de diferentes atores.

Com o intuito de viabilizar a compra dos gêneros alimentícios da agricultura familiar pelas chamadas públicas, a administração pública precisa, antes de iniciar o processo, conhecer a produção agropecuária do município e adjacências, conhecer quem são os agricultores, se existem organizações formais da agricultura familiar no município, saber se os produtores têm DAP, enfim, com o apoio das secretarias de agricultura e dos órgãos de assistência técnica, realizar um diálogo entre a prefeitura e agricultores, já que esse tipo de comercialização mostrou-se como uma novidade para ambos os lados.

O Conselho de Alimentação Escolar de Torrinha, por meio de sua presidente, relatou não saber que o município não aplicava o mínimo de 30% dos recursos do PNAE na agricultura familiar, mostrando sua surpresa com a revelação, pois nunca foi abordado o assunto nas reuniões do Conselho. Considerando-se os entraves da gestão,

questões como essa, encontradas no município estudado, evidenciam a falha na atuação do “corpo técnico da prefeitura”, enquanto recurso.

## 4 - RESULTADOS E DISCUSSÕES

### 4.1 - A Dinâmica das Chamadas Públicas

A partir do exercício de 2010, os municípios de Brotas e Torrinha, em atenção à legislação vigente, lançaram a primeira chamada pública para aquisição dos gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar.

As tabelas 1 e 2 mostram o número de chamadas públicas realizadas pelos municípios de Torrinha e Brotas no período da pesquisa.

O município de Brotas publicou três chamadas públicas em 2010 e conseguiu a participação de cinco agricultores locais que manifestaram interesse em fornecer os produtos para a merenda escolar. Nesse ano, a municipalidade aplicou 5,54% dos recursos do PNAE na agricultura familiar.

O município de Torrinha realizou uma única chamada pública em 2010, mas em virtude da ausência de interessados, esta foi declarada deserta, logo não houve aplicação dos recursos do PNAE na agricultura familiar.

No ano de 2011, Torrinha manteve a publicação de uma chamada pública apenas e obteve um interessado, aplicando 5,93% dos recursos repassados pelo FNDE.

Brotas realizou seis chamadas públicas e o número de participantes foi de cinco produtores com DAP física e uma cooperativa com DAP jurídica (Cooperativa dos Produtores Agropecuários de São Pedro), com dez cooperados.

A inclusão da cooperativa possibilitou o aumento da aplicação dos recursos no município de Brotas no ano de 2011; com a inserção do iogurte natural, a aplicação superou o mínimo exigido na Lei n. 11.947/2009, sendo aplicados 37,61% dos recursos na agricultura familiar.

Dados da pesquisa revelaram que a aquisição do iogurte representou em 2011 aproximadamente 75% do valor aplicado, ou seja, foram gastos R\$82.528,60 com a compra do iogurte e o valor total da aplicação foi de R\$110.785,21. Os outros 25% da aplicação dos recursos, foram gastos com hortaliças e frutas. Sem essa iniciativa não

haveria o cumprimento da lei.

Em 2012, o município de Torrinha manteve o número de chamadas e o participante foi o mesmo do ano anterior, aumentando a aplicação para 7,6%. Brotas também manteve a realização de seis chamadas públicas e o número de produtores com DAP física aumentou para 12 e a Cooperativa de Produtores Agropecuários de São Pedro manteve-se a única participante com DAP jurídica.

Nesse mesmo ano, Brotas aplicou 36,98% dos recursos e o gasto com iogurte representou 71% do total aplicado.

Em 2013, Torrinha realizou duas chamadas públicas e o número de participantes aumentou para três. Importante ressaltar que o único produtor participante em 2011 e 2012 não manifestou interesse em 2013. A aplicação do município de Torrinha aumentou para 10,8 %; porém, no período da pesquisa, é notório que o município não atendeu às normativas do PNAE no tocante às novas diretrizes para aquisição de, no mínimo, 30% de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar. A prefeitura de Brotas no ano de 2013 diminuiu o número de chamadas para quatro e obteve nove participantes com DAP física e a mesma cooperativa fornecedora de iogurte com DAP jurídica; a aplicação aumentou para 50,77% e a aquisição com o iogurte diminuiu para 43% do gasto com a agricultura familiar. Apesar da normatização do PNAE ser politicamente correta, a seguir, na apresentação, foram encontrados entraves explicitados nos resultados, que passam pela falta de comunicação, pela dificuldade dos agricultores familiares em terem acesso às DAPs e pelos meandros que se interpõem neste campo de forças que permeia a efetivação de uma política pública.

As variáveis escolhidas contêm critérios de avaliação, dentre os quais se destacam o planejamento (Quadro 1).

### 4.2 - Entraves: o PNAE é uma política viável?

O desinteresse dos agricultores na participação nas chamadas públicas poderia ser decorrência da falta de divulgação local, de acordo com um agricultor de Torrinha, arrendatário e participante do PNAE desde 2013. Foi retratado como um dos entraves pelo agricultor, que disse que na época não teve acesso aos jornais de circulação

TABELA 1 - Chamadas Públicas Realizadas, Municípios de Torrinha e Brotas, Estado de São Paulo, 2010 a 2013

Ano	2010		2011		2012		2013	
	Torrinha	Brotas	Torrinha	Brotas	Torrinha	Brotas	Torrinha	Brotas
Quantidade	1 (deserta)	3	1	6	1	6	1	4

Fonte: Dados da pesquisa.

TABELA 2 - Valor da Aplicação Mínima Exigida pela Lei n. 11.947/2009, Municípios de Torrinha e Brotas, Estado de São Paulo, 2010 a 2013

Exercício	Torrinha			Brotas		
	Aplic. 30% (R\$)	Aplicação (R\$)	%	Aplic. 30% (R\$)	Aplicação (R\$)	%
2010	34.326,00	0,00	0	85.968,00	16.525,01	5,5
2011	34.272,00	4.286,09	5,93	88.362,00	110.785,21	37,61
2012	39.096,00	9.904,32	7,60	93.956,40	115.821,56	36,98
2013	42.294,00	17.113,85	10,80	97.428,00	164.908,05	50,77

Fonte: Dados da pesquisa.

QUADRO 1 - Variáveis para Avaliação do PNAE em Âmbito Municipal na Dimensão da Gestão da Agricultura Familiar, Municípios de Torrinha e Brotas, Estado de São Paulo, 2010 a 2013

Variáveis	Critério	Entraves	Ocorrência	
			Torrinha	Brotas
Itens do edital da chamada em desacordo com a produção local	Elaboração do cardápio	Falta de incentivo à produção local; oportunidade para atravessadores	Sim	Sim
Ausência de fiscalização do poder público e do CAE no local de origem dos alimentos	Visita às propriedades	Surgimento de atravessadores	Sim	Sim
Ausência de mapeamento e cadastramento dos agricultores familiares pelo poder público	Articulação/contato	Distanciamento das diretrizes do PNAE	Sim	Não
Divulgação restrita das chamadas públicas em jornais e <i>site</i>	Publicação dos editais	Pouca participação dos agricultores locais	Sim	Não
Projeto de venda não é atrativo financeiro	Definição das quantidades e preços de referência	Desinteresse dos agricultores - Escoamento da produção via comércio	Sim	Sim
Descumprimento da Lei n. 11.947/2009	Aplicação mínima (30%) dos recursos PNAE na agricultura familiar	Prestação de contas em desacordo com a exigência legal	Sim	2010 - Sim 2011 a 2013 - Não

Fonte: Dados da pesquisa.

local e *internet*; soube apenas em 2013 pela conversa com o prefeito.

O valor e quantidade dos itens podem se transformar em um entrave. Atrelado ao desinteresse, outra entrevista, realizada com produtor

de laranjas, residente no município de Torrinha, mencionou que o valor oferecido no edital e a pequena quantidade (kg) da laranja não foi atrativo. Não compensaria tanta burocracia para pouco fornecimento. Disse ainda não possuir a DAP e não

ter interesse em participar do PNAE, pois, no que diz respeito à laranja, na sua opinião, a produção em Torrinha é suficiente para atender todas as escolas do município; porém, não consegue compreender o motivo da pequena quantidade de compra nas chamadas.

A exigência da DAP, declaração necessária para participação na chamada pública, também pode ser uma das causas que justifique a ausência dos produtores em Torrinha, decorrente do desconhecimento dos produtores. Na opinião do entrevistado, (produtor de hortaliças do assentamento AGROFAESP), a maioria dos agricultores não sabia como proceder para conseguir o documento, exigido não apenas nas chamadas públicas, mas também para acesso aos créditos oferecidos pelo governo federal por meio do PRONAF Investimento e do PRONAF custeio.

Há dificuldades na elaboração do edital, talvez pela falta de planejamento. Na visão da responsável pela licitação da prefeitura, o início da implementação foi complicado porque tinham apenas como subsídio as orientações do FNDE, acreditando que a realidade municipal não conseguiu ser adaptada nos primeiros editais, talvez por não haver a participação efetiva de outros funcionários capazes de mensurar o valor da compra amparado no valor do repasse e também devido ao desconhecimento de quem eram os produtores rurais do município; porém, relata que em 2013 houve contato com o Sindicato Rural e a Secretaria da Agricultura e Abastecimento buscou contato com os produtores.

O presidente do Sindicato Rural de Torrinha, na ocasião em que foram solicitados dados sobre o cadastro dos produtores rurais, de acordo com a produção de cada um deles e localização das propriedades, informou que não existe esse levantamento, e que apenas tem o conhecimento da localização das propriedades. Justificou que a agricultura familiar pode promover uma maior diversificação de produção para atender às especialidades deste mercado institucional e às demandas dos municípios. Afirmação que pode ser confirmada pela importância crescente da agricultura familiar no circuito da alimentação, desde o autoconsumo até a comercialização, em programas institucionais municipais e federais.

Há dificuldades na elaboração do projeto de venda e morosidade no processo. Exigem-

-se modelos e planilhas que não são “familiares” aos agricultores.

No tocante ao projeto de venda, os responsáveis pela licitação de ambos os municípios relataram que os produtores encontram dificuldades na elaboração, mesmo com os modelos fornecidos pela prefeitura. Nas chamadas realizadas nos dois municípios, foram apresentados projetos de venda com preços diferentes dos preços da chamada pública. Nesse caso, as entidades executoras solicitaram a adequação dos projetos, com a inclusão dos preços previstos no edital. Esse procedimento, segundo os funcionários, deixa o processo moroso.

O PNAE foi apontado como fator de aumento de renda no circuito da alimentação desde o autoconsumo - um dos fatores não monetários da renda agrícola - até a comercialização em programas institucionais municipais e federais (DUAL; FERRANTE; BERGAMASCO, 2012).

Arrendatário no município de Torrinha, A.C.C. e sua esposa E.C., quando participaram da chamada pública, relataram não ter a

certeza que seria interessante vender para o PNAE, mas quando chegou o dia do pagamento e a prefeitura cumpriu com o combinado, foi tranquilo e só esperou para ver os resultados do aumento da renda, que de fato ocorreu.

Durante a entrevista, relataram que, apesar de serem moradores da cidade de Torrinha e arrendatários no mesmo município, iniciaram a participação no PNAE na cidade de Brotas, pois vislumbraram uma oportunidade maior de venda, considerando o maior número de creches e escolas. Somente no ano de 2013 participaram das chamadas na cidade de Torrinha. O casal de produtores ressaltou que, antes de venderem para o PNAE, não exercia essa profissão, mas queria aumentar a renda familiar e vender para a prefeitura nessas condições seria um “ganho certo”. Nessa perspectiva, o produtor arrendatário I. B. também relatou que o PNAE trouxe melhora na renda familiar:

Com o programa foi possível um preço melhor para os produtos da agricultura familiar, aumentando a renda da família e mantendo a qualidade das verduras. O agricultor, quando vende mais, investe mais na sua produção, pode adquirir mais bens de consumo e alimentos complementares para sua alimentação e de sua família.

### 4.3 - Inserção do iogurte na Merenda Escolar de Brotas: a compra territorializada

A inserção do iogurte na merenda escolar de Brotas se deu inicialmente para garantir a aplicação do mínimo exigido pela Lei n. 11.947/2009, ou seja, 30% dos recursos do PNAE gastos com gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar. A produção leiteira da região, em especial da região de São Pedro, possibilitou a Cooperativa dos Agropecuários de São Pedro (COOPANSP) estruturar-se para fabricação do iogurte e fornecer tal alimento para municípios vizinhos. Essa valorização do leite como matéria-prima comum à região facilitou um incremento nutricional na formulação dos produtos lácteos fabricados nas unidades de processamento de derivados de leite originadas da agricultura familiar. Segundo os dados primários, quatro produtores de leite, dos 124 cooperados, são do município de Brotas, porém, não estão inseridos diretamente no programa.

Segundo relato da nutricionista da prefeitura municipal de Brotas, a inserção do iogurte foi inovadora e bem aceita:

Foi uma alternativa buscada pelo secretário de Planejamento da época. Foi realizada visita à Cooperativa de Produtores de São Pedro, pois já havia conhecimento de que sem o iogurte o município não atingiria a aplicação determinada pela lei.

Não há consenso sobre a matéria-prima utilizada na produção do iogurte ser proveniente de agricultores familiares inseridos no programa. Trata-se de dúvidas que se reproduzem em escala nacional na efetivação do PNAE.

Na visão da nutricionista, apesar da sede da cooperativa situar-se no município de São Pedro, esta faz parte da região e tem produtores associados da cidade de Brotas. Há tendências de se territorializar a compra, pensar em conjunto consumo, produção, saúde, condição socioeconômica, enfim, nos inúmeros aspectos que o Programa de Alimentação Escolar aborda, o que significa pensar em segurança alimentar.

## 5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PNAE mostra-se cada vez mais como um excelente programa de abrangência não apenas no quesito fisiológico do ato alimentar, mais de cunho social e cultural. Nessa linha, a implementa-

ção da Lei n. 11.947/2009, por meio das novas diretrizes que introduziram no programa o acesso a gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar, funciona como uma ampliação do acesso ao alimento, garantindo não apenas a segurança alimentar, mas também a formulação de políticas públicas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar. Há, no entanto, entraves.

Paradoxalmente, nota-se que mesmo com a obrigatoriedade da compra, em muitos municípios, a efetividade desse abastecimento é frustrada. São entraves que impedem o êxito da política; detectados neste trabalho, alguns poderiam ser eliminados com uma maior atuação dos gestores públicos.

No tocante à falta de divulgação de livre acesso aos editais das chamadas públicas, a prefeitura poderia corrigir esse entrave entregando-os diretamente aos produtores, utilizando-se de meios como Sindicato Rural e elaborando um cadastro de todos os agricultores familiares do município. A realização de reuniões periódicas com representantes de todos os atores que compõem o processo também ajudaria na divulgação.

Concomitante a essa iniciativa, os gestores locais deveriam pesquisar quem são os agricultores e cadastrá-los, fazendo um trabalho de campo, esclarecendo as dúvidas, auxiliando na participação das chamadas públicas. A pesquisa mostrou que os agricultores familiares necessitam de mais apoio e garantias para vender para as prefeituras, e essa segurança poderia ser por meio de orientações e elaboração de editais mais simples e de fácil acesso.

O desinteresse dos produtores rurais apresenta justificativas que diferem, dependendo da visão do ator. No olhar dos gestores do município de Torrinha, é justificado em sua maioria pela falta de conhecimento e pela ausência da DAP. Na visão do Sindicato Rural do município, foi afirmado que a maioria deles possui DAP e que não teve conhecimento das reuniões, e talvez o desinteresse seja em decorrência do fato de que muitos dos produtores faziam o escoamento de sua produção pela venda direta para o comércio local e regional. Esse mesmo entrave, na opinião dos produtores, se dá em virtude do preço praticado no edital, que é "imposto" ao participante. Segundo eles, em municípios vizinhos como a cidade de Brotas, foram realizadas reuniões antes da chamada pública com a presença dos interessados. Há

relatos também de que o programa foi uma oportunidade para o ingresso na produção da agricultura e aumento da renda familiar.

Nesse contexto, as entrevistas revelaram que a implementação da Lei n. 11.947/2009 foi uma oportunidade para o empoderamento de produtores rurais, pessoas que antes das chamadas moravam na zona urbana e, ao saberem da compra direta da agricultura familiar, arrendaram terras e iniciaram a produção. Como ponto negativo enfatizaram a necessidade do acompanhamento do poder público da produção local do PNAE, principalmente na fiscalização de seus fornecedores. Esta ação apontou a existência de atravessadores no processo, que não produzem o alimento em suas propriedades, mas que compram de outros e apenas repassam para as prefeituras.

Dessa forma, apesar da relevância da nova legislação do PNAE como política pública para se conseguir segurança alimentar e nutricional, ainda é necessária a avaliação da implementação por parte dos gestores públicos. Torna-se imprescindível incentivar que novas análises sejam feitas sobre a política pública e sobre as relações e diálogos entre os atores na construção, ampliação e institucionalização desses mercados, não só no município de Torrinha, mas em todos os municípios que não conseguiram aplicar os recursos do PNAE dentro do percentual exigido pela lei.

A pesquisa mostrou que, mesmo existindo produtores rurais organizados ou ainda cooperativas no município ou região, a política só funciona se houver uma interlocução com os gestores públicos, ou seja, o tecido social pode ter um papel relevante na estruturação e mobilização dos agricultores. Nesse contexto, o município de Brotas buscou, por meio de cooperativa da região, a inserção quinzenal do iogurte no cardápio da merenda escolar, garantindo assim a aplicação dos recursos do PNAE, no período de análise. Essa estratégia permitiu que o município cumprisse a obrigatoriedade da normativa, o que confirma a presença de entraves e perspectivas na efetividade do PNAE.

Desse modo, conclui-se que o poder público não é um agente neutro no processo. No caso do PNAE, os anseios políticos e sociais dos atores são revelados durante o processo de implementação da política: de um lado, os gestores declarando-se interessados em cumprir a legislação, mais envolvidos em “favorecimentos”, entraves decorrentes de práticas políticas comprometidas com as expressões de uma política, que não rompeu, de fato, o circuito da patronagem; e de outro, os produtores rurais objetivando o aumento dos lucros aguardando iniciativas do governo local para viabilizar essa meta.

Com relação aos espaços de participação social, percebe-se a pouca atuação dos Conselheiros da Alimentação Escolar (CAE). A inserção desse segmento que até então não fazia parte do debate público, não implicou em nenhuma alteração importante em termos de democratização da gestão municipal. A centralização do poder continua nas mãos de determinados grupos sociais, geralmente os que sempre estiveram à frente da formulação das políticas públicas. O desafio é criar condições para construção desses processos, tornando o espaço político um livre acesso aos conselhos, pois a atuação ainda é bastante incipiente. Não se trata de esperar que as posições dos conselhos prevaleçam sobre as do governo, mas de reconhecer que, mesmo sendo consultados sobre importantes decisões referentes às políticas públicas, contam com poucos recursos políticos para vocalizar suas posições e torná-las efetivas na implementação da política. Assim, os dados da pesquisa revelaram como o arranjo institucional da política pensada em nível federal pode entrar em conflito com a realidade do tecido social específico de cada município e com o próprio arranjo institucional local, mais especificamente, na abordagem do papel da chamada pública face aos entraves que se apresentam na operacionalização da lei. Cabe finalmente reiterar que o futuro das políticas públicas federais não pode prescindir dos rumos da gestão local e da sua boa ou má vontade em transformar efetivamente o PNAE em um fértil ancoradouro da segurança alimentar.

**LITERATURA CITADA**

ARRETCHE, M. Como fazemos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. do C. B. de (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas públicas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. do C. B. de. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. 224 p.

CARVALHO, D. G.; CASTRO, V. M. O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE como política pública de desenvolvimento sustentável. In: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA, 8., 2009, Cuiabá. **Anais eletrônicos...** Cuiabá: ECOECO, 2009. Disponível em: <<http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/VIII/GT4-251-130-20090722021654.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2014.

DUVAL, H. C.; FERRANTE, V. L. S. B.; BERGAMASCO, S. M. P. P. Autoconsumo e as escalas de diversificação agrícola em um assentamento rural. **Raízes**, Campina Grande, v. 32, n. 2, p. 32-55, jul./dez. 2012.

MOURA, J. T. V. de. Arranjo institucional e tecido social na Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Território Mato Grande/RN. In: ENCONTRO DA ABCP, 9., 2014, Brasília. **Anais eletrônicos...** Brasília: ABCP, 2014. Disponível em: <[http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1402072807\\_ARQUIVO\\_artigo-ABCP2014.pdf](http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1402072807_ARQUIVO_artigo-ABCP2014.pdf)>. Acesso em: ago. 2014.

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

SUBIRATS, J. El papel de la burocracia em el proceso de determinacion e implementacion de las politicas publicas. **Políticas Públicas**, Brasília, v. 2, 2006.

**EXPERIÊNCIAS DE EFETIVAÇÃO DO PNAE  
EM MUNICÍPIOS PAULISTAS:  
entraves e perspectivas**

**RESUMO:** O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é uma política de segurança alimentar tratada de maneira ampla e significativo avanço aconteceu no eixo solidariedade, no ano de 2009, com a Lei n. 11.947, determinando que no mínimo 30% dos recursos do PNAE fossem utilizados na aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar. Nesse contexto, o trabalho identificou os fatores que condicionaram positiva e negativamente o cumprimento das novas diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), tendo como objeto a chamada pública para agricultura familiar, em dois municípios paulistas, Torrinha e Brotas, descrevendo os entraves e perspectivas surgidos no processo.

**Palavras-chave:** Programa Nacional de Alimentação Escolar, agricultura familiar, Lei n. 11.947/2009, chamadas públicas.

**IMPLEMENTATION EXPERIENCES OF THE PNAE IN  
SÃO PAULO STATE'S MUNICIPALITIES:  
obstacles and perspectives**

**SUMMARY:** The National School Food Programme (PNAE) is an encompassing food security policy that achieved a significant advance in its the solidarity axis, in 2009, with Law n. 11.947, determining

*that at least 30% of the PNAE resources should be used to purchase family farming products. In this context, the study identified the factors that conditioned compliance and non-compliance with the new guidelines of the PNAE, having as object the public call for family farming in two municipalities, Torrinha and Brotas, describing the barriers and perspectives that arose in the process.*

**Keywords:** *National School Food Programme, family farming, Law No 11.947 / 2009, public calls, Brazil.*

---

Recebido em 05/04/2016. Liberado para publicação em 19/07/2016.