

Os gargalos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Araraquara sob a perspectiva da Administração Pública Municipal.

PASCHOALINO, Augusto¹

FERRANTE, Vera Botta²

Eixo Temático: Políticas Públicas e Meio Ambiente

RESUMO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) se trata de uma política pública de segurança alimentar (SAN) de âmbito federal, com implementação estadual e municipal, que tem por objetivo a aquisição de alimentos destinados à merenda escolar. Com a aprovação da lei 11.970 de 2009, 30% do repasse federal realizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), devem ser para aquisição de alimentos dos agricultores familiares locais. Entretanto, não é o que ocorre no município de Araraquara. Segundo dados do FNDE, a compra de alimentos da agricultura familiar no município não atingiu a mínima exigida por lei, sendo 6% em 2011, 18% em 2012, 24% em 2013, 9% em 2014 e 29% em 2015. Desta forma, este trabalho tem como objetivo compreender, sob a perspectiva da gestão pública municipal, quais são os motivos que impedem o município de alcançar a cota mínima. A pesquisa, de caráter qualitativo, foi realizada através de uma breve revisão bibliográfica dos conceitos chaves, da coleta de dados disponibilizados pelo FNDE e em entrevista com roteiro semiestruturado junto à gestora responsável pelo PNAE municipal. Os resultados apontam que as principais dificuldades encontradas para obtenção da cota mínima se dão pela carência de infraestrutura logística adequada, pela falta de um diagnóstico completo da produção dos agricultores familiares, pela desconfiança dos produtores com o ente público e pela contínua mudança de entidade executora do programa.

Palavras-Chave: Política Pública de Segurança Alimentar, PNAE, Araraquara.

¹ UNIARA. Mestrando. augusto_paschoalino@hotmail.com.

² UNIARA. Livre-docente. vbotta@techs.com.br

1 INTRODUÇÃO

O direito à alimentação é assegurado pela Lei de Segurança Alimentar nº 11.346 de 2006, que, dentre outros assuntos, institui a alimentação adequada como um direito fundamental do ser humano, e acrescenta que cabe ao poder público a adoção de políticas e ações para a promoção e garantia da segurança alimentar e nutricional da sociedade brasileira. (FLORES e ALMEIDA, 2012. BRASIL, 2006).

É importante levarmos em consideração a amplitude do conceito de segurança alimentar, que diz respeito não somente ao acesso à alimentação profícua, a higiene dos alimentos e a qualidade da produção, mas também a necessidade de possibilitar condições justas de emprego e renda para os agricultores, agentes centrais na produção dos alimentos. (ALMEIDA e FERRANTE, 2009).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é uma dessas políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). O objetivo do programa, que é considerado um dos mais antigos em alimentação pública do mundo, é a compra pública de gêneros alimentícios para a oferta na merenda escolar (AMISTÁ, 2013). Dessa maneira, o PNAE é de extrema importância para a consolidação de uma rede de segurança alimentar nacional e para o desenvolvimento local, pois gera melhorias nas condições de alimentação e nutrição, e fomenta a comercialização de produtos de pequenos produtores locais (FLORIAN, 2014).

O histórico institucional do PNAE se dá em 1955, quando ainda era denominado Campanha da Merenda Escolar (CME). Antes de ter sua atual denominação em 1979, o programa ainda teve duas outras, sendo conhecido por Campanha Nacional da Merenda Escolar (CNME) em 1956 e por Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) em 1965 (STOLARSKI, 2005. BRASIL, 1955). Já como Programa Nacional de Alimentação Escolar, o programa passa a ser gerenciado, em 1997, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia instituída em 1969 vinculada ao Ministério da Educação (STOLARSKI, 2005. PALUDO, 2015)

Durante todo o trajeto da política, foram feitas importantes adequações, com destaque a municipalização da merenda instituída pela Lei nº 8.913 de 1994 e a instituição da Lei nº 11.947 de 2009, que estabelece que no mínimo de 30% dos recursos repassados, devem ser para a aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar, no intuito de fortalecer a pequena produção local. Atualmente, o PNAE é regulamentado pelo Conselho Deliberativo

(CD) do FNDE, disposto na Resolução CD nº 26 de 2013 que garante as regras executoras do programa (BRASIL, 1994/2009/2013. PALUDO, 2015).

Segundo Flores e Almeida (2012), o município de Araraquara “foi um dos pioneiros no lançamento de políticas locais de Segurança Alimentar” como o PNAE e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Atualmente, o PAA é de responsabilidade executiva da Coordenadoria Executiva de Agricultura, subordinada a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Econômico, já o PNAE, que por muitos anos esteve subordinado a esta mesma Coordenadoria, atualmente é de responsabilidade direta da Secretaria Municipal de Educação, sob coordenação da gerente de alimentação escolar, e nos últimos anos, não vem apresentando dados satisfatórios, principalmente em relação a Lei nº 11.947 de 2009, pois, mesmo tendo três assentamentos em seu território (Bela Vista do Chibarro, Monte Alegre e Horto de Bueno de Andrada) não consegue atingir a mínima pela lei de 30% de compra da agricultura familiar.

Desta maneira, esta pesquisa, de caráter qualitativo, tem como objetivo investigar, sob a perspectiva da administração municipal, quais são os entraves encontrados para que se cumpra a Lei nº 11.947 no município. Para tal, foi feita uma breve revisão bibliográfica sobre segurança alimentar e sobre o histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar, posteriormente foram coletados dados sobre índices do PNAE municipal junto ao FNDE, e por fim, foi feita uma entrevista com perguntas semiestruturadas ao agente público municipal responsável diretamente pelo PNAE, no caso a Gerente de Administração Escolar da Secretaria Municipal de Educação. As perguntas tomadas como base para a entrevista foram 1) como funciona a merenda escolar no município? 2) qual o papel do PNAE na merenda escolar municipal? 3) quais as dificuldades para a obtenção da cota mínima de 30% da agricultura familiar exigida por lei? 4) há perspectiva do cumprimento da meta nos próximos anos?

2 DESENVOLVIMENTO

A tabela abaixo foi feita pelos autores segundo dados coletados sobre o PNAE e disponibilizados no site do FNDE nos anos de 2011 a 2015 (os anos anteriores a estes não estão disponíveis, assim como o ano de 2016). É apresentado o repasse total em reais do programa ao município de Araraquara, o repasse destinado à agricultura familiar e a porcentagem alcançada. Se observarmos os dados é possível constatar que o ápice de repasse ocorreu no ano de 2013, assim como neste mesmo ano ocorreu o maior repasse em reais a agricultura familiar, entretanto, se olharmos a porcentagem, além de percebermos que a cota estipulada por lei de

30% não foi alcançada em nenhum ano, a maior porcentagem ocorre em 2015, quando a meta é quase atingida, porém a quantidade bruta de repasse em reais foi menor que no ano de 2015, pois o repasse total diminuiu consideravelmente.

Ano	Repasse total	Repasse à agricultura familiar	Porcentagem A.F.
2011	R\$ 2.541.120,00	R\$ 151.723,89	5,97%
2012	R\$ 2.890.632,00	R\$ 522.550,70	18,08%
2013	R\$ 3.512.720,00	R\$ 826.685,90	23,53%
2014	R\$ 3.450.853,20	R\$ 312.660,37	9,06%
2015	R\$ 2.547.406,80	R\$ 761.925,19	29,91%

Fonte: FNDE

A entrevista com a gerente da alimentação escolar, que é também nutricionista chefe da merenda, teve como objetivo perceber o PNAE no município sob a ótica da gestão pública, seus principais entraves, e as perspectivas para os próximos anos. Para isso, foram realizadas as perguntas do roteiro semiestruturado que serão aqui relatadas de forma conjunta.

Segundo dados fornecidos pela gestora, a rede municipal de educação conta com 66 unidades educacionais e cerca de 20 mil alunos, aos quais são servidas refeições parciais (café da manhã/tarde e almoço/janta) para os estudantes de meio período, e refeições integrais para os de período integral. O cardápio sempre é composto pensando na harmonização calórica de carboidratos, proteínas, vitaminas e minerais. Ultimamente, devido à obrigatoriedade instituída por lei de atender produtores locais, e também sob ordem da atual Secretária de Educação, que tomou posse no início de 2017, é impreterível a adequação do cardápio à produção dos agricultores locais do município. Ou seja, a equipe de nutricionistas, ao montar o cardápio da merenda, deve obrigatoriamente levar em consideração os aspectos da produção local, como questões climáticas e sazonalidades de produção. A agente municipal relatou dificuldades em atender essa exigência, pois ainda não há um diagnóstico completo dos produtores e da produção disponível, dessa maneira, ela nos disse sobre a necessidade da realização de um mapa da produção dos agricultores, para que assim possam mais facilmente atender as especificidades locais ao cardápio da merenda. Ela espera que este mapa seja iniciado e finalizado no período de um ano.

Em 2016, o repasse total do PNAE ao município foi de 2.641.100 reais, o equivalente a 0,32 centavos por refeição. Entretanto, tal quantidade não é suficiente nem para a metade do

valor total gasto com a merenda, que de acordo com a gestora foi de aproximadamente 9.300.000 em 2016. Utilizam-se fundos municipais para totalizar o valor.

As chamadas públicas do PNAE em Araraquara são semestrais ou anuais, e as entregas são feitas diretamente em cada unidade educacional às segundas feiras. Uma semana antes da entrega é enviado aos produtores o romaneio com informações sobre a quantidade e os itens a serem fornecido em cada unidade.

Segundo dado passado pela agente municipal, Araraquara ultrapassou a cota de 30% estipulada por lei em 2016, atingindo 47,9% de compra da agricultura familiar, porém, apenas devido à compra de produtos estocáveis de cooperativas de outros municípios como Jaú, Tabatinga, também de municípios dos Estados da Região Sul do Brasil, o que de fato é uma distorção da aplicação da lei, que deve privilegiar agricultores do município. A Secretaria de Educação da nova gestão iniciada em 2017 vedou o alcance do índice através da compra de estocáveis de outros municípios, determinando a obrigatoriedade da compra em hortifrúteis de produtores familiares locais, para que assim, a cota seja alcançada a partir de produtos hortifrutigranjeiros de agricultores familiares de Araraquara.

A gestora acredita que um dos motivos para não terem atingido a cota de 30% exigida por lei nos anos anteriores foi devido a constante mudança de entidade executora do programa, pois em alguns anos era administrada pela Secretaria de Educação e em outros pela Secretaria de Agricultura, causando confusão interna e também confundindo os agricultores. Atualmente, segundo a agente municipal, o PNAE está consolidado junto a Secretaria de Educação.

Outro motivo, segundo a gestora, que dificulta a participação de produtores locais no PNAE é a falta de uma central de alimentação escolar municipal, dessa maneira, a entrega tem que ser feita individualmente em cada uma das 66 unidades escolares por parte dos agricultores, o que impossibilita muitos pequenos produtores que carecem de formas de realizar essa entrega, refletindo também em entraves internos de logística.

Por fim, a gestora acredita que a má repercussão após a descoberta de uma grande fraude no PAA, o outro programa de segurança alimentar municipal, entre 2012 e 2013, causou um forte receio nos agricultores familiares de Araraquara, que passaram a não confiarem e não quererem participar das chamadas públicas promovidas pelo município, incluindo as chamadas públicas realizadas para o PNAE. Fato este que tem mudado ano após ano.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os principais entraves, sob a perspectiva da administração pública, que levaram ao PNAE de Araraquara a não atingir a meta imposta por lei, se dão, sobretudo: 1) pela carência de infraestrutura logística adequada, pois não há, e ainda não existem projetos para que haja no município uma central de merenda que pudesse facilitar o armazenamento e a distribuição dos alimentos; 2) pela falta de um diagnóstico completo da produção dos agricultores familiares, fato que parece estar na atual agenda municipal, junto com a realização do mapeamento da produção; 3) pela desconfiança dos produtores com o ente público, que segundo dados coletados na entrevista, vêm apresentando perspectivas de melhoria; 4) e pela contínua mudança de entidade executora do programa, fato este que parece ser superado na medida em que atualmente o PNAE está consolidado na Secretária de Educação.

É importante ressaltar que estas são considerações obtidas através de apenas uma perspectiva, a da administração pública, para uma análise mais completa e profunda do PNAE é necessário abordar outros vários atores do programa, como os escolares, as merendeiras e principalmente os agricultores familiares.

4 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, L. M.; FERRANTE, V. B. **Programas de Segurança Alimentar e Agricultores Familiares: a formação de rede de forte coesão social a partir do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no município de Araraquara/SP.** In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL-SOBER, 47. Anais... v. 1. Porto Alegre, 2009. p. 123-143.

AMISTÁ, M. J. M. **Programa de alimentação escolar: perfil dos beneficiários, qualidade e atuação de gestores e da comunidade de Guariba.** 2013. 173p. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2013.

BRASIL. **Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/111346.htm Acesso em 02 mai. 2017.

_____. **Decreto nº 37.106, de 31 de março 1955.** Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-37106-31-marco-1955-332702-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em 02 mai. 2017.

_____. **Decreto nº 39.007 de 11 de abril de 1956.** Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-39007-11-abril-1956-329784-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em 02 mai.2017.

_____. **Decreto-Lei nº 872 de 16 de setembro de 1969.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0872.htm Acesso em 02 mai.2017

_____. **Lei 8913 de 12 de julho de 1994.** Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8913.htm Acesso em 05 mai.2017.

_____. **Resolução CD nº 26 de 17 de junho de 2013.** Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000026&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sgl_orgao=FNDE/MEC Acesso em: 06 mai.2017.

_____. **Lei 11947 de 16 de junho de 2009.** Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm

FLORES, T. M. C; ALMEIDA L. M. M. de C. **A Efetividade Social do PNAE na Escola Rural de Araraquara sob o olhar da Segurança Alimentar.** V Simpósio sobre Reforma Agrária e Questões Rurais Políticas públicas e caminhos para o desenvolvimento, Araraquara, 2012. Disponível em: https://www.uniara.com.br/legado/nupedor/nupedor_2012/trabalhos/sessao_1/sessao_1B/06_Tania_Flores.pdf Acesso em: 28/04/2017

FLORIAN, F. **Política Pública de Alimentação e Nutrição: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Araraquara – SP.** Tese (Programa de Pós Graduação em Alimentos e Nutrição), 115f. Araraquara, 2014.

GOMES, T. P de S; ALMEIDA, L. M. M. C. L; FERRANTE, V. L. S. B; LEMES, S. S. **Segurança alimentar e gestão municipal: uma investigação a partir de comunidade rural assentada em Araraquara.** Araraquara: Revista Retratos de Assentamentos, v. 16, n.2. 2013.175 - 199 p. 2010.

PALUDO, A. C. **Controle Social e Políticas Públicas: Contribuições para aprimorar o controle social do Programa Nacional de Alimentação Escolar.** 2015. Dissertação (Programa de Pós Graduação em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

PAULILLO, L.F.O.; ALMEIDA, L.M.M.C. **Gestão de redes de políticas públicas locais de segurança alimentar: uma análise comparativa dos municípios de Campinas, Araraquara e Catanduva.** Gestão e Produção. vol.18, no.4, São Carlos, 2011.

STOLARSKI, Márcia C. **Caminhos da alimentação escolar no Brasil: análise de uma política pública no período de 2003-2004.** Dissertação de Mestrado. UFPR. 2005. 160 p.