

PNAE: Potencialidades e limites para contribuição no processo de territorialização camponesa

Terena Peres de Castro¹

Larissa Mies Bombardi²

Resumo

O Programa Nacional de Alimentação Escolar é uma das políticas públicas em vigor mais antigas do país. Criada idealmente na década de cinquenta com a proposta de complementar a demanda nutricional das crianças da rede pública de ensino, o PNAE vem sendo aprimorado ao longo dos anos com alguns dispositivos que trouxeram mudanças significativas, principalmente no que diz respeito à participação da agricultura camponesa nesse programa.

A Lei nº 11.947 de 2009 é conhecida por ser uma das medidas que melhor proporciona a inserção desse tipo de agricultura no contexto dos mercados institucionais de comercialização. Sua implementação tem gerado experiências exitosas, tanto para os agricultores envolvidos no processo quanto para as crianças que consomem os alimentos.

Há outras medidas que regulamentam o programa no sentido de estabelecer os princípios e diretrizes do mesmo, de apresentar um valor máximo que cada agricultor pode comercializar ao ano, de adotar um sobre preço para produtos orgânicos e agroecológicos, além de convencionar o conceito de alimentação saudável na escola como um dos eixos de orientação do programa. Essas medidas também se mostram promissoras na intenção de colaborar com o processo de territorialização camponesa, tema em torno do qual este estudo é desenvolvido.

¹ Mestranda do Programa de Pós Graduação em Geografia Humana da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP

² Professora Doutora do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP

1. Introdução

Poucos são os países que possuem uma política pública que contemple a alimentação escolar gratuita de crianças das esferas públicas de ensino. Na América Latina, por exemplo, apenas três países garantem refeições para todo o ano letivo a nível nacional, sendo eles o Brasil, o Chile e o Panamá (BELIK & SILIPRANDI, 2012). Os Estados Unidos também apresentam uma iniciativa neste sentido, o National School Lunch Programm (NSLP) e, na Europa a alimentação escolar sempre foi considerada um direito da população; no entanto, com a crise econômica vigente na região neste último período, a maioria dos países europeus reduziu os subsídios dados para a alimentação, privatizando-a (Ibidem). A Índia chega a fornecer cerca de cento e vinte milhões de refeições por dia, o que configura o maior programa de alimentação escolar do mundo (Ibid.). Neste país a alimentação escolar é um dever constitucional; no Brasil, o direito à alimentação escolar só foi instituído com a constituição de 1988.

No entanto, é possível observar iniciativas por parte do governo voltadas para garantir a alimentação escolar das crianças em décadas anteriores. No ano de 1955, por exemplo, foi instituída a Campanha de Merenda Escolar (CME) que, no ano de 1956 passou a se chamar Campanha Nacional da Merenda Escolar (CNME) reforçando o caráter nacional da política. Em 1965 houve nova mudança de nome para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) para, no ano de 1979, finalmente chegar a denominação vigente nos dias atuais: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Apesar da diversidade de nomes que já possuiu, o Programa sempre foi gerenciado pelo Ministério da Educação, ora conveniado com órgãos internacionais tais como UNICEF, USAID e FAO³, ora com outros ministérios como parceiros. O objetivo do programa também se manteve e foi sendo aprimorado ao longo do tempo.

No início a garantia da alimentação escolar das crianças da esfera pública de ensino se dava, majoritariamente, através do fornecimento de produtos formulados tais como sopas, mingaus, *milk shakes* e enlatados. Tais produtos não eram muito apreciados pelas crianças, além de não corresponderem aos hábitos alimentares que

³ UNICEF: Fundo das Nações Unidas para a infância (United Nations International Children Emergency Fund)

USAID: Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (United States Agency for International Development)

FAO: Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

estas possuíam, de tal forma que uma pesquisa⁴ feita na década de 80 apontou como um das causas pelo baixo grau de aceitação das refeições da merenda, a insatisfação das crianças com os produtos formulados (DANELON, 2007, p.23).

Foi o início para a inclusão na merenda, na década de 90, de produtos *in natura* que foram lentamente substituindo os formulados, de forma que a legislação que regulamenta a alimentação escolar nos dias atuais busca contemplar cada vez mais a utilização de produtos frescos e o respeito pelos hábitos alimentares locais e saudáveis.

2. PNAE: Legislação

O estudo da legislação que rege o programa se faz necessário para compreensão dos fundamentos da lei, bem como seus objetivos e idealizações. Dessa forma, ao observar o que acontece na realidade e o que a lei propõe fica mais fácil identificar os gargalos que o programa apresenta e as possíveis soluções para aprimorá-lo.

Para o entendimento da legislação atual que rege o PNAE foram estudadas as seguintes resoluções FNDE nº 32 de 10 de agosto de 2006, a Resolução nº 38 do FNDE de 16 de julho de 2009, Resolução nº12 de 2004 – sobre preço dos orgânicos, Lei nº 8.913 de 1994, Lei 11.947 de 16 de junho de 2009, Portaria Interministerial nº 1.010, de 08 de maio de 2006.

Um aspecto essencial do conteúdo da legislação que regulamenta o programa é a relação que se estabelece entre educação e agricultura, sendo a Lei 11.947 de 2009 a mais emblemática, considerada o elo institucional entre a alimentação escolar e a agricultura familiar local ou regional (SOUZA-ESQUERDO, 2013, p.62). No entanto, nos princípios norteadores do programa, de 2006, e em outras medidas já é possível observar essa relação.

2.1 Princípios e diretrizes

Tanto a Resolução nº 32 de 2006 como a Resolução nº 38 de 2009, ambas do FNDE, apresentam de maneira detalhada os princípios e diretrizes do programa, sendo que a mais atual complementa a mais antiga.

⁴ Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição – PNSN realizada pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN, Ministério da Saúde.

Os princípios contidos na Resolução nº32 de 2006 são os seguintes:

Art. 2º São princípios do PNAE:

- I - o direito humano à alimentação adequada, visando garantir a segurança alimentar e nutricional dos alunos;
- II - a universalidade do atendimento da alimentação escolar gratuita, a qual consiste na atenção aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;
- III - a equidade, que compreende o direito constitucional à alimentação escolar, com vistas à garantia do acesso ao alimento de forma igualitária;
- IV - a sustentabilidade e a continuidade, que visam ao acesso regular e permanente à alimentação saudável e adequada;
- V - o respeito aos hábitos alimentares, considerados como tais, as práticas tradicionais que fazem parte da cultura e da preferência alimentar local saudáveis;
- VI - o compartilhamento da responsabilidade pela oferta da alimentação escolar e das ações de educação alimentar e nutricional entre os entes federados, conforme disposto no art. 208 da Constituição Federal; e
- VII - a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios para garantir a execução do Programa.

Observa-se nos princípios que orientam o programa a preocupação com o respeito aos hábitos alimentares e às práticas tradicionais de cada região. O incentivo a práticas alimentares saudáveis na alimentação escolar também está presente em uma Portaria Interministerial⁵ (Ministério da Educação e Ministério da Saúde) também do ano de 2006 que determina os dez passos para uma alimentação saudável na escola. Esta medida leva em consideração, dentre outros aspectos, a realidade da alimentação escolar das crianças, que revela um aumento do consumo de açúcares e gorduras, e um empobrecimento na dieta de outros nutrientes essenciais; considera também que a prevenção de algumas doenças com alto índice de incidência no país pode ser feita através de uma alimentação de qualidade. Por fim, o Direito Humano à Alimentação Adequada, previsto na Constituição brasileira, e as determinações da Organização Mundial da Saúde quanto à necessidade de fomentar mudanças socioambientais, em nível coletivo, para favorecer as escolhas saudáveis no nível individual, também foram levadas em consideração para a elaboração desta medida.

⁵ Portaria Interministerial nº 1.010, de 08 de maio de 2006.

Os dez passos para uma alimentação saudável na escola são⁶:

- 1º: definir estratégias, em conjunto com a comunidade escolar, para favorecer escolhas saudáveis;
- 2º: sensibilizar e capacitar os profissionais envolvidos com alimentação na escola para produzir e oferecer alimentos mais saudáveis;
- 3º: desenvolver estratégias de informação às famílias, enfatizando sua corresponsabilidade e a importância de sua participação neste processo;
- 4º: conhecer, fomentar e criar condições para a adequação dos locais de produção e fornecimento de refeições às boas práticas para serviços de alimentação, considerando a importância do uso da água potável para consumo;
- 5º: restringir a oferta e a venda de alimentos com alto teor de gordura, gordura saturada, gordura trans, açúcar livre e sal e desenvolver opções de alimentos e refeições saudáveis na escola;
- 6º: aumentar a oferta e promover o consumo de frutas, legumes e verduras;
- 7º: estimular e auxiliar os serviços de alimentação da escola na divulgação de opções saudáveis e no desenvolvimento de estratégias que possibilitem essas escolhas;
- 8º: divulgar a experiência da alimentação saudável para outras escolas, trocando informações e vivências;
- 9º: desenvolver um programa contínuo de promoção de hábitos alimentares saudáveis, considerando o monitoramento do estado nutricional das crianças, com ênfase no desenvolvimento de ações de prevenção e controle dos distúrbios nutricionais e educação nutricional; e
- 10º: incorporar o tema alimentação saudável no projeto político pedagógico da escola, perpassando todas as áreas de estudo e propiciando experiências no cotidiano das atividades escolares.

Por mais que sejam orientações em um âmbito mais geral, é possível observar algumas delas traduzidas em ações práticas. A Resolução nº 38 do FNDE de 2009 prevê ações concretas que colaborem para a formação dos alunos atendidos na compreensão do que seria uma alimentação saudável, como por exemplo, a implantação e manutenção de hortas nas escolas, a inserção do tema alimentação saudável no currículo escolar e a realização de oficinas culinárias experimentais com os alunos.

Para a efetivação destas ações, diversos atores, tanto institucionais como os próprios produtores, necessitam estar envolvidos e atuarem de maneira integrada. Assao et al (2012) vêem a figura da merendeira como uma peça chave no processo de conscientização dos escolares para hábitos alimentares saudáveis:

Interessante ressaltar que, historicamente, o cargo da merendeira esteve atrelado à operacionalização do serviço de alimentação, com ênfase principalmente, aos aspectos nutricionais e de higiene das refeições, condizentes às

⁶ Art. 3º da Portaria Interministerial nº 1.010, de 08 de maio de 2006.

características do programa que por um período privilegiou o atendimento aos aspectos biológicos da alimentação, subestimando os outros aspectos sociais que envolvem o ato de alimentar-se, assim como as suas possibilidades pedagógicas. Porém, atualmente, as novas diretrizes do Programa de Alimentação Escolar, ao destacarem a promoção de hábitos alimentares saudáveis e o reconhecimento da sua dimensão pedagógica, possibilitam maior visibilidade do desenvolvimento de atividades promotoras de saúde por meio das merendeiras.

(ASSAO et al, 2012, p.30)

Dessa forma fica clara a sugestão destas profissionais não apenas prepararem as refeições mas também fazerem parte da equipe pedagógica responsável pela construção das ações em torno da segurança alimentar e nutricional.

As novas diretrizes do Programa mencionadas, que serão citadas mais abaixo, juntamente com os dez passos para uma alimentação saudável e os princípios do Programa já citados, contribuem para essa transformação constante que veem ocorrendo com a alimentação escolar nos últimos anos.

O controle social enquanto princípio (inciso VII do art. 2º), previsto por meio da participação da comunidade conseguiu se efetivar através da institucionalização do Conselho de Alimentação Escolar – CAE. Já havia menção a tal colegiado na Lei nº 8.913 de 1994, que previu a descentralização da execução do Programa e colocou como condicional a efetivação dos CAE. Estes foram instaurados no ano 2000 através da Medida Provisória nº 1.979-19 e consolidados pelos artigos 26, 27, 28 e 29 da Resolução nº38 de 2009.

Na cartilha *Controle Social na Alimentação Escolar* organizada pelo Instituto Kairós em 2011, encontra-se, de maneira clara, quais são as atribuições deste Conselho:

Tabela 1: Atribuições do Conselho de Alimentação Escolar-CAE

O QUE FAZ	QUEM FAZ PARTE
<ul style="list-style-type: none">➤ acompanha e fiscaliza o cumprimento dos princípios e diretrizes do PNAE e a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar;➤ zela pela qualidade dos alimentos e pela aceitabilidade dos cardápios oferecidos;➤ recebe o Relatório Anual de Gestão do PNAE e emite parecer acerca da aprovação do programa;➤ atua em regime de cooperação com os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e observa as diretrizes estabelecidas por eles;➤ comunica ao FNDE, aos Tribunais de Contas, à Controladoria-Geral da União, ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE;➤ fornece informações e apresenta relatórios acerca do acompanhamento da execução do PNAE, sempre que solicitado; e➤ elabora o Regimento Interno.	<ul style="list-style-type: none">➤ 1 representante do poder executivo.➤ 2 representantes dentre as entidades de docentes, discentes ou trabalhadores na área de educação.➤ 2 representantes de pais de alunos.➤ 2 representantes indicados por entidades civis organizadas, exemplo: sindicato ou associação/cooperativa rural. Somente agricultores organizados podem compor o CAE.

Fonte: Controle Social na Alimentação Escolar; org. Instituto Kairós

As funções do CAE são diversas; além do acompanhamento e fiscalização do funcionamento do programa, o CAE possui o caráter deliberativo, podendo, por exemplo, aprovar ou não a execução do programa em um município, atribuição que eleva a participação popular para além do nível consultivo, caráter predominante na maioria dos conselhos existentes. Outro aspecto do CAE que merece ser destacado é em relação a representação social prevista. Segundo a legislação, compõem o conselho: um representante do poder executivo, dois representantes dentre as entidades de docentes, discentes ou trabalhadores na área de educação, dois representantes de pais de alunos, dois representantes indicados por entidades civis organizadas. Como se pode notar, não há a obrigatoriedade de que na composição do conselho tenha algum representante do setor produtivo como, por exemplo, um representante de uma cooperativa agrícola que apresente uma produção expressiva para a merenda. Evidentemente que a participação da esfera produtiva neste conselho pode ser contemplada nos representantes indicados por entidades civis organizadas, como sugere a tabela do Kairós. Porém, seria positivo tanto para o setor produtivo das regiões quanto para o melhor funcionamento do programa, que a participação de representantes da categoria de agricultores estivesse assegurada explicitamente na legislação.

As diretrizes contidas na resolução nº 38 complementam os princípios contidos na resolução anterior:

Art. 3º São diretrizes do PNAE:

I - o emprego da alimentação saudável e adequada, que compreende o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a faixa etária, o sexo, a atividade física e o estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;

II - a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional;

III - a descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo;

IV - 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, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;

As diretrizes do programa estabelecem um diálogo mais direto com a esfera produtiva deixando explícito no inciso IV o incentivo que deve ser dado à produção proveniente da agricultura familiar e a prioridade às comunidades indígenas e quilombolas.

O inciso III menciona a descentralização das ações entre as esferas do governo. Vale lembrar que, até o ano de 1993, a execução do programa ocorria de forma centralizada, ou seja, o órgão gerenciador planejava os cardápios, adquiria os gêneros através de processo licitatório, contratava laboratórios especializados para efetuar o controle de qualidade e ainda se responsabilizava pela distribuição dos alimentos em todo o território nacional⁷, o que tornava o processo moroso e pouco eficiente. A descentralização dos recursos, ocorrida em 1994, por meio da Lei nº 8.913, conhecida como Lei da municipalização da Merenda Escolar, representou um avanço substancial para a universalização do Programa pois permitiu que os estados e municípios gerenciassem o PNAE, possibilitando, dessa forma a regionalização dos cardápios e um maior atendimento das demandas nutricionais e preferências alimentares dos alunos (DANELON, 2007; SILVA, M.V.; DANELON, M.S., 2013).

⁷ Informação contida no site <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico> acessado no dia 17/04/214

A gestão estadual e municipal do programa também foi um passo importante no que diz respeito à possibilidade de ampliação da participação da agricultura familiar no fornecimento de alimentos. De certa forma, a gestão e operacionalização local do recurso elimina boa parte da burocracia e facilita a inserção de organizações da agricultura familiar.

2.2 A efetivação da participação da agricultura familiar

No entanto, é a criação da Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009, que concretiza a participação da agricultura familiar no Programa.

A lei é conhecida particularmente por instaurar que parte do orçamento do programa seja destinada a aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar:

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

Essa medida vem complementar as diretrizes do programa, que já previa a participação da agricultura familiar, mas esta ainda não havia sido implementada de fato até o momento da publicação desta lei. Segundo Baccarin (2011), este artigo deriva da Lei nº 10.696 de 2003, que criou o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, o PAA, mas vai além ao estabelecer uma porcentagem mínima de compra. Para Triches & Schneider (2010), o PAA foi um programa que revelou potencialidades nas compras públicas de alimentos, e esse foi um “laboratório” em relação à mesma prática a ser realizada pelo PNAE o que acabou fortalecendo a criação da Lei 11.947 de 16/06/09.

A obrigatoriedade da compra da agricultura familiar gerou nas prefeituras uma nova demanda de readequação aos procedimentos existentes em torno da aquisição dos produtos da merenda, apontando uma nova necessidade, a de conhecer melhor os agricultores familiares de seu município, que alimentos produziam e como poderiam se inserir no programa.

A evolução do orçamento destinado pelo Ministério da Educação ao Programa da Merenda Escolar pode ser observada na tabela 2. Para o ano atual de 2014, o recurso

atinge seu máximo, no valor de R\$3,6 bilhões para beneficiar 42 milhões de crianças da educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos⁸.

Considerando que a Lei nº 11.947 entrou em vigor no ano de 2009, também é possível observar na mesma tabela 2 quanto do recurso foi destinado à agricultura familiar de lá para cá.

Tabela 2: Recurso, em reais (R\$), destinado ao PNAE e à agricultura familiar para o período 2009 – 2014

Ano	Recurso financeiro total (em milhões de R\$)	Recurso previsto para a Agricultura Familiar – 30% (em milhões de R\$)
2009	2.013	603,9
2010	3.034	910,2
2011	3.051	915,3
2012	3.306	991,8
2013	3.542	1062,6
2014	3.600	1080,0

Fonte: sitio FNDE⁹ Org. CASTRO, T.P.

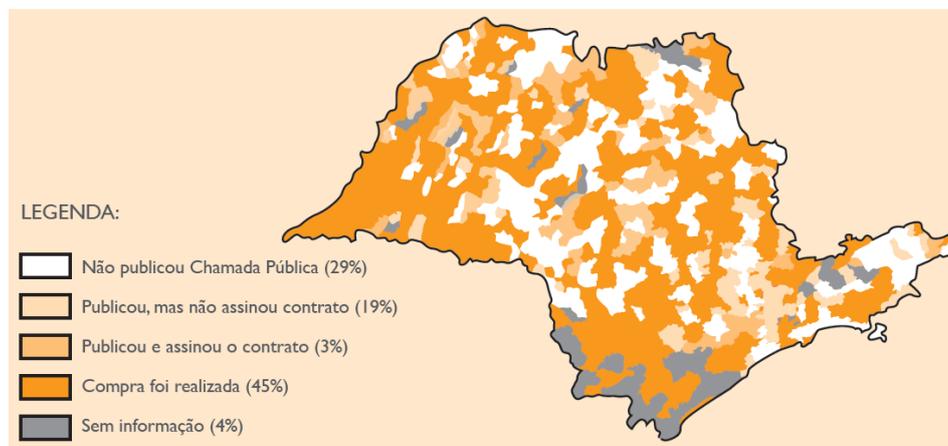
Observa-se que o valor repassado para a Merenda Escolar e, conseqüentemente, para a agricultura familiar no corrente ano é 78% maior que aquele repassado no ano de implantação da Lei, em 2009. Embora o montante de recurso tenha aumentado com o passar dos anos, há um número considerável de municípios que ainda não conseguiu aderir a esta medida do programa e, dentre os que conseguiram, não são todos que direcionam o limite máximo da porcentagem, ou seja, os 30% para aquisição de produtos da agricultura familiar. Souza-Esquerdo (2012), ao estudar a implantação da Lei nº11.947 nos dez municípios que fazem parte do Circuito das Frutas, em São Paulo, concluiu que, com exceção de apenas um município, nenhum deles conseguiu gastar os 30% previstos para o ano de 2011.

⁸ Informação obtida em [http://www.fnde.gov.br/fnde/sala-de-imprensa/noticias/item/5337-fnde-repassa-r\\$-435-milh%C3%B5es-para-alimenta%C3%A7%C3%A3o-e-transporte-escolar](http://www.fnde.gov.br/fnde/sala-de-imprensa/noticias/item/5337-fnde-repassa-r$-435-milh%C3%B5es-para-alimenta%C3%A7%C3%A3o-e-transporte-escolar) acessado no dia 16/04/2014.

⁹ <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/alimentacao-escolar-dados-estatisticos> acessado em 21/03/2014.

A figura 1 abaixo elaborada pelo Instituto Kairós ilustra bem essa situação para o Estado de São Paulo.

Figura 1: Implementação da Lei 11.947/2009 no estado de São Paulo, ano de 2011



Fonte: Comissão Estadual Inter setorial de Alimentação Escolar. Elaborado pelo projeto NUTRE SP

Como se pode perceber, somando a porcentagem de municípios que não publicaram chamada pública com aqueles que publicaram, mas não assinaram contrato, ou seja, não contemplaram o artigo 14 da Lei nº 11.947, tem-se uma quantidade significativa de 48% dos municípios do Estado de São Paulo que não avançaram na compra para merenda via agricultura familiar para o ano de 2011¹⁰, ou seja, praticamente a metade dos municípios.

Essa situação não acontece apenas no Estado de São Paulo, mas no país inteiro e os motivos para explicá-la são diversos. Os desafios para a implementação da Lei existem tanto para os gestores públicos quanto para os agricultores e serão apresentados logo abaixo.

2.2.1 Desafios para a implementação da Lei nº 11.947

A discussão a seguir é feita com base, principalmente, em experiências analisadas em municípios do Estado de São Paulo, pois a maior parte dos documentos encontrados e estudados diz respeito a essa região. A especificidade desta discussão, entretanto, não isenta as demais localidades do país e, com certeza, pode ser extrapolada para municípios de outras regiões.

¹⁰ Segundo consta na publicação, esse levantamento cobriu 95% dos municípios do Estado de São Paulo; o Estado de São Paulo possui um total de 645 municípios.

As Chamadas Públicas

Um dos avanços desta legislação é a utilização da chamada pública para a aquisição dos gêneros alimentícios ao invés do processo licitatório. A chamada pública é um instrumento legal que possibilita a compra direta dos produtos da agricultura familiar. Na chamada constam determinações acerca dos produtos a serem comercializados, suas condições de entrega e o preço de referência destes produtos.

Um problema inicial que logo se apresenta é em relação a divulgação da chamada pública. Nos estudos analisados foi possível encontrar relatos dos agricultores sobre a dificuldade de obter informações que deveriam estar mais bem detalhadas na chamada pública, ou até mesmo a dificuldade de acesso ao texto integral da chamada, pelo fato dos meios de comunicação utilizados para divulgá-la se restringirem à internet, normalmente através do site da prefeitura, e ao Diário Oficial. A sugestão dos agricultores é que a chamada pública seja mais amplamente divulgada em rádios, jornais, igrejas, etc. (MALINA, L.L., 2012)

O preço de referência, também mencionado na chamada pública, é estabelecido com base na tabela da Conab¹¹ elaborada a partir dos preços praticados nas Centrais Estaduais de Abastecimentos – CEASAS. Normalmente o valor agrada aos produtores, porém, um dos problemas de se adotar este preço é que ele não contempla os gastos que o agricultor tem com a embalagem e o transporte dos produtos até o local de entrega, na maioria das vezes direto na escola¹². Ao somar estes gastos, o preço de referência acaba não cobrindo o custo total do agricultor, desmotivando-o a entregar para o programa. Para contornar este problema, as prefeituras tem tirado recurso do seu próprio orçamento para arcar com este tipo de despesa. No entanto, ‘nos eventos realizados pelo Projeto NUTRE SP¹³, algumas prefeituras apontaram que, no longo prazo, pode ser inviável manter os custos de distribuição dos produtos nas unidades escolares em função do baixo orçamento disponível.’ (MALINA, L.L., 2012, p.26)

¹¹ Conab: Companhia Nacional de Abastecimento

¹² O artigo 14 da Lei nº 11.947 não prevê o pagamento de fretes e outros serviços vinculados à distribuição dos alimentos (BACCARIN et al, 2011a).

¹³ O Projeto NUTRE SP é resultado de uma parceria entre o Instituto Via Pública (uma ONG) e a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para o desenvolvimento de ações para a agricultura familiar em municípios paulistas, em torno da Lei nº 11.947/2009.

Estudos realizados¹⁴ apontam duas medidas como possíveis soluções para esse problema. Uma delas é realizar a centralização da entrega em um único local, como por exemplo, almoxarifado da prefeitura, ou cozinha piloto. Dessa forma, todos os produtos seriam depositados naquele local pelos produtores e a prefeitura teria apenas que fazer a logística de distribuição dos produtos para as escolas atendidas pelo programa.

A outra medida é fazer a regionalização das entregas, ou seja, o produtor realiza a entrega nas escolas que estiverem mais próximas a ele, evitando dessa forma grandes deslocamentos e, conseqüentemente, aumento dos custos.

A quantidade de alimento a ser comercializada é calculada de acordo com o número de estudantes existentes na escola e o número de refeições realizadas. Por exemplo, as escolas de tempo integral do Estado de São Paulo, instauradas no ano de 2006, devem oferecer três refeições diárias que atendam, pelo menos, 50% das necessidades nutricionais das crianças. (DANELON et al, 2007).

Outro aspecto que tem se apresentado como um entrave para os agricultores é a questão do padrão de qualidade exigido nas chamadas públicas. Muitas vezes os critérios não ficam claros, gerando dúvidas nos agricultores se podem ou não inserir determinados produtos. Os critérios são mais rigorosos principalmente para os produtos de origem animal, que exigem o registro de inspeção sanitária. Este registro pode ser emitido pelo Serviço de Inspeção Sanitária Municipal, Estadual ou até mesmo Federal. Porém ‘o alto custo para atender algumas das exigências feitas por estes serviços (maiores para conseguir o SIE e ainda maiores para o acesso ao SIF), a ausência de recursos e de técnicos que os realizem, o excesso de burocracias e morosidade dos órgãos responsáveis assim como a falta de informação sobre os serviços são alguns dos fatores que limitam o acesso dos pequenos produtores aos registros de inspeção sanitária e conseqüentemente aos mercados formais’ (SOUZA, L.B.B de, 2012).

A periodicidade da entrega depende do tipo de alimento oferecido, perecível ou não, e do grau de processamento do alimento exigido pelo cardápio. Estudo realizado em municípios do Estado de São Paulo em 2011 (BACCARIN, 2011) mostrou que a maioria das entregas é feita na frequência de uma vez por semana, havendo também

¹⁴ Projeto Nutre SP: Análise da Inclusão da Agricultura Familiar na Alimentação Escolar do Estado de São Paulo. Instituto Via Pública. São Paulo. 2012. p.104.; BACCARIN et al, 2011.

parte das entregas que é feita mais que uma vez por semana e outras que são realizadas no período mensal. O mesmo estudo apontou que a maioria dos produtos adquiridos é exigida na forma *in natura*, sendo pouquíssimos os produtos processados. Vale lembrar que são poucos os agricultores familiares que possuem alguma tecnologia que garanta um mínimo grau de processamento dos alimentos para agregação de valor ao seu produto final. A exigência de produtos com médio ou alto grau de processamento pode se configurar como um empecilho para a participação da agricultura familiar. É por isso que a elaboração do cardápio, feito pela nutricionista responsável, é um aspecto extremamente importante e exige uma interlocução da profissional e das merendeiras com o que há de produção local de alimentos para que a participação dos agricultores familiares seja garantida.

Construindo o Cardápio

Segundo a Resolução nº38 de 2009, o nutricionista é o profissional tecnicamente responsável pela execução do PNAE, sendo sua atribuição a elaboração do cardápio da alimentação escolar de acordo com cultura alimentar, o perfil epidemiológico da população atendida e a vocação agrícola da região. (BRASIL, 2009)

Esta determinação vem para reforçar as instruções contidas na Lei nº 11.947 de 2009 no sentido de respeitar a vocação agrícola local. Ambas, por serem medidas relativamente novas, exigiram uma reformulação dos cardápios elaborados até então, buscando abarcar a produção local de alimento; exigiram também mudanças nos procedimentos usuais de preparo das refeições adotados pelas merendeiras, acostumadas com certo padrão dos alimentos quando estes eram fornecidos por atacadistas. Há também a questão de que vários produtos que, antes eram oferecidos ao longo de todo o ano pelos atacadistas, agora que são fornecidos pelos agricultores familiares, passam a existir apenas em determinadas épocas do ano, ou seja, há de se respeitar a sazonalidade da produção. Faz-se necessária uma atuação integrada da nutricionista e merendeiras com a secretaria de agricultura e os responsáveis pela extensão rural dos municípios, aqueles que estão em contato direto com os produtores.

Essa aproximação pode contribuir e muito para facilitar a compreensão, tanto por parte das merendeiras, quanto por parte dos produtores rurais, das dificuldades presentes em torno da produção dos alimentos e seu preparo na cozinha. A prefeitura de São Bernardo do Campo, por exemplo, levou as merendeiras responsáveis pelo preparo das refeições para visitar a cooperativa de produtores que fornecia para a merenda do

município; elas passaram a compreender melhor as dificuldades inerentes ao processo produtivo que podem ocasionar a falta de padrão nos produtos e puderam também dar sugestões aos produtores sobre qual a melhor forma de se entregar os alimentos para facilitar na hora do preparo (CHAIM & BELIK, 2012).

Falta de documentação dos agricultores

Um dos maiores limitantes para a participação dos agricultores familiares no programa é a falta de documentação para regularizar o processo de compra. Para isso é exigido que o agricultor tenha a DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf, física ou jurídica. Este é um documento utilizado para identificar o agricultor familiar e suas organizações tais como cooperativas, associações, etc. Com ele, o produtor pode se inserir em alguns programas governamentais tais como o PRONAF, PAA e o próprio PNAE.

Na maioria das vezes, os agricultores não conseguem obter a DAP por não possuírem a documentação necessária como, por exemplo, nota fiscal de venda. Outros motivos apontados pelos agricultores para não conseguirem tirar o documento é o excesso de burocracia e a morosidade dos órgãos responsáveis pela emissão do documento (SOUZA, L.B.B de, 2012).

Para o Estado de São Paulo, no ano de 2011, chegou-se a um número de 97.717 DAPs ativas para um total de 151.015 estabelecimentos da agricultura familiar segundo o Censo Agropecuário de 2006, o que representa uma porcentagem de 35,3% de estabelecimentos sem o documento e, portanto, impossibilitados de comercializar via os programas.

Em termos de acesso ao PNAE, a diferença de possuir DAP física ou jurídica, reside no valor que o Programa pode repassar por agricultor e para as representações.

Segundo a Resolução nº 25 de 2012, cada produtor pode acessar individualmente o valor máximo de R\$20 mil por ano. Esta medida substituiu a anterior¹⁵ que fixava o valor em R\$9 mil por agricultor por ano, considerado muito baixo pelos agricultores e que muitas vezes os desmotivava a participarem do PNAE.

¹⁵ Resolução nº 38 do FNDE de 16 de julho de 2009 apresenta, em seu artigo 24º, que o limite individual de venda do agricultor familiar para o programa era de R\$ 9.000,00 por Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)/ano.

Para as associações e cooperativas não há um limite para o valor a ser acessado, porém, os municípios que gastam mais de R\$100 mil com a compra da agricultura familiar, devem necessariamente fazê-la de organizações formais, ou seja, que possuam DAP jurídica. Ao mesmo tempo em que essa condição inviabiliza a participação de agricultores individuais não organizados, ela estimula que os mesmos passem a compor algum coletivo, o que possivelmente pode resultar em um montante maior de recurso acessado.

Sobre o preço dos produtos orgânicos e agroecológicos

A Resolução do FNDE nº12 de 2004 estabelece que os produtos da agricultura familiar cultivados de maneira orgânica e agroecológica sejam comprados por um preço diferenciado, ou seja, os preços de referência destes alimentos devem ser acrescidos de até 30% do valor dos demais produzidos de maneira convencional.

Esse diferencial no preço é uma medida que vem com o objetivo de servir como um incentivo aos agricultores à adoção de práticas mais sustentáveis em sua agricultura tais como as práticas orgânicas e agroecológicas. É possível observar, no entanto, agricultores que possuem produtos com essa característica e, ainda sim, não conseguem vendê-los pelo sobre preço que os caracteriza. As possibilidades que são oferecidas para o agricultor, ou vende pelo preço de referência ou não vende, se configuram, na realidade, como uma saída apenas, ou ele vende ou ele vende, deixando o agricultor sem escolha.

Uma saída encontrada pelos agricultores é utilizar esse preço diferencial para cobrir as despesas referentes ao gasto com embalagem e frete, na maioria das vezes não previstas nas chamadas públicas, como já foi mencionado.

Para que o preço dos alimentos orgânicos e agroecológicos seja realmente valorizado de acordo com a legislação, é necessário haver vontade política da prefeitura dos municípios para efetuar a medida. A maneira de se fazer isso é através da Chamada Pública, deixando claro a prioridade que será dada para a aquisição deste tipo de alimento, bem como a valorização dele através do acréscimo de 30% em cima do preço de referência.

3. Considerações finais: O PNAE e a reprodução camponesa

É possível perceber, a partir de um olhar mais atento à legislação que rege o Programa, que a relação entre educação e a agricultura foi ficando cada vez mais estreita conforme o aprimoramento do mesmo, sendo a Lei nº 11.947 de 2009 o feito célebre desta trajetória.

Interessante reconhecer que os ganhos provenientes destas medidas beneficiam não somente os escolares, que são o público alvo desta política pública, mas também os camponeses que passam a ter o seu lugar garantido e a sua importância reconhecida para que o Programa seja bem sucedido.

A garantia de comercialização e renda para estes produtores cria um cenário de maior estabilidade para as famílias camponesas que passam, dessa maneira, a enxergar um futuro promissor na vida no campo.

Os agricultores, ‘diante da possibilidade concreta de escoamento dos produtos e da garantia de preço oferecida por estes mercados, se viram encorajados a ampliar e a diversificar sua produção’(SOUZA, L.B.B de, 2012, p. 34). Neste estudo de caso, foi possível observar como a implantação da política impulsionou a diversificação da agricultura, medida que vai de encontro com as práticas culturais dos camponeses, de cultivo de várias espécies pensando em garantir não somente uma alimentação diversificada para a família ao longo de todo o ano mas também a geração de renda.

No entanto, a questão da sazonalidade dos alimentos intrínseca ao processo produtivo muitas vezes não é levada em consideração nas chamadas públicas para a compra dos alimentos, sendo exigido que os agricultores entreguem ao longo de todo o ano produtos que ocorrem apenas em determinado período, ao invés de considerar a compra de produtos sazonais. A não consideração deste fator pode dificultar a participação da agricultura camponesa no programa.

A construção de um cardápio coerente com a realidade camponesa também é um fator determinante para a participação dos agricultores e precisa ser feito com cautela e conhecimento, levando em consideração a diversidade da produção e vocação agrícola do local.

Vale lembrar que a diversificação da produção traz consigo uma intensificação da mão de obra. Tal demanda somada a possibilidade concreta de obtenção de renda, proporciona um maior envolvimento dos filhos dos agricultores no processo produtivo, tanto as crianças como os jovens e adultos. Esse fenômeno é reconhecido como *socialização do camponês* (TAVARES dos SANTOS, J. V., 1978) e caracteriza o processo de produção camponesa. Em alguns casos é possível observar um retorno a terra por parte daqueles que uma vez foram agricultores e deixaram a atividade para trabalhar na cidade, em busca de uma renda e melhores condições de vida.

O favorecimento dado aos agricultores de assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas é um considerado um dos maiores avanços na legislação e contribui diretamente para a manutenção do camponês no campo e para seu processo de territorialização; porém, a falta de documentação, principalmente a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), tem se mostrado um grave problema que impede os agricultores de viabilizar a comercialização.

De maneira geral, a inserção da agricultura camponesa está ocorrendo de maneira gradual e ainda apresenta inúmeros desafios para avançar. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) apresenta um ganho qualitativo no momento que faz a opção pela construção de uma alimentação saudável para as crianças do ensino público. Essa escolha é que determina na trajetória do Programa sua interlocução com as outras esferas responsáveis por sua efetivação como, por exemplo, a esfera produtiva. Dessa forma, a atuação integrada dos atores institucionais envolvidos é um desafio e só através dela é que passa a ser possível o avanço com êxito.

Referências

- ASSAO, T.Y.; WESTPHAL, M.F.; BÓGUS, C.M.; CERVATO-MANCUSO, A.N. Alimentação do escolar: percepção de quem prepara e oferece as refeições na escola. **Revista Segurança Alimentar e Nutricional**. Campinas. 2012; 19 (1): 22-32.
- BADUE, A.F.B.; Chmielewska, D. **Caminhos para práticas de consumo responsável**. Controle Social na Alimentação Escolar. Instituto Kairós. São Paulo. 2011. 43p.
- BACCARIN, J.G.; ALEIXO, S.S.; SILVA da, D.B.P.; MENDONÇA, G.G. **Alimentação Escolar e Assentamentos Rurais: Uma Análise dos Limites e das Possibilidades de Implantação do Artigo 14 da Lei 11.947/2009 no Estado de São Paulo**. In: V Jornada de Estudos em Assentamentos Rurais, 2011, Campinas. Anais da V Jornada de Estudos em Assentamentos Rurais, 2011.
- BELIK, W.; SILIPRANDI, E. A agricultura familiar e o atendimento à demanda institucional das grandes cidades. **Projeto Nutre SP: Análise da Inclusão da Agricultura Familiar na Alimentação Escolar do Estado de São Paulo**. Instituto Via Pública. São Paulo. 2012. p. 61-76.
- BRASIL. Lei n. 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. **Diário Oficial**, Brasília, 17 de jun. 2009. Seção 1, p. 2-4.
- _____. Resolução nº 38 do FNDE de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. **Diário Oficial**. Brasília, 17 de jul. 2009.
- _____. Resolução do FNDE nº 32 DE 10 DE AGOSTO DE 2006. Estabelece as normas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar -PNAE. **Diário Oficial**. Brasília, 11 de ago. 2006.
- _____. Resolução nº12 de 21 de maio de 2004. Dispõe sobre preços de referência para aquisição dos produtos da agricultura familiar pelo Programa de Aquisição de Alimentos de que trata o artigo 19 da Lei no 10.696, de 02 de julho de 2003. **Diário Oficial**. Brasília, 22 de mai. 2004.
- CHAIM, N.; BELIK, W. São Bernardo do Campo: Atuação Pioneira em favor da Agricultura Familiar. **Projeto Nutre SP: Análise da Inclusão da Agricultura Familiar na Alimentação Escolar do Estado de São Paulo**. Instituto Via Pública. São Paulo. 2012. p.77-88.
- DANELON, M.A.S. **Programa de Alimentação Escolar em Unidades de Tempo Integral: experiências e desafios de gestão**. 2007. 233p. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola Superior de Agricultura ‘Luiz de Queiroz’, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2007.
- MALINA, L.L. Chamada Pública: instrumento legal de compras da agricultura familiar para a alimentação escolar. **Projeto Nutre SP: Análise da Inclusão da Agricultura**

Familiar na Alimentação Escolar do Estado de São Paulo. Instituto Via Pública. São Paulo. 2012. p.13-28.

SILVA, M.V.; DANELON, M.S. Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs): análise dos pareceres conclusivos sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Revista Segurança Alimentar e Nutricional.** Campinas. 2013; 20(1): 122-135.

SOUZA, L.B.B de. Organizações da Agricultura Familiar no Estado de São Paulo e sua Experiência de Fornecimento para o PNAE. **Projeto Nutre SP: Análise da Inclusão da Agricultura Familiar na Alimentação Escolar do Estado de São Paulo.** Instituto Via Pública. São Paulo. 2012. p.29-46.

SOUZA-ESQUERDO, V.F. DE; Bergamasco, S.M.P.P. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)no município de Jarinú-SP: contradições reveladas pela implementação da Lei 11.947/2009. **Retratos de Assentamentos.** V.16 N°01, 2013. P.59-76.

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). **Revista Segurança Alimentar e Nutricional.** Campinas. 2010; 17 (1): 01-15.

TAVARES dos SANTOS, Jose Vicente. **Colonos do Vinho: estudo sobre a subordinação do trabalho camponês ao capital.** São Paulo: Hucitec, 1978.