

O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM ARARAQUARA-SP: BLOQUEIOS E PERSPECTIVAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

Augusto Paschoalino¹
Vera Lucia Silveira Botta Ferrante²
Daiane Roncato Cardozo³

Resumo: O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) insere-se no âmbito das políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), tendo como base o acesso à alimentação saudável, a higiene dos gêneros alimentícios e a qualidade da produção. A SAN abrange também as condições de emprego e renda dos produtores destes alimentos, portanto, o PNAE vem tendo importante papel no fortalecimento de uma rede de segurança alimentar para o desenvolvimento local, na promoção do acesso a boas condições de alimentação e nutrição, e ao fomento à comercialização de produtos da agricultura familiar. O município de Araraquara foi um dos pioneiros no lançamento de políticas locais SAN, porém, o município não vinha atingindo a meta de 30% obrigatórios destinados à compra da agricultura familiar nos últimos anos (2011-2015). Desta maneira, a presente pesquisa tem como objetivo central analisar como o programa vem sendo conduzido no município de Araraquara, desde o início de 2017, quando houve mudança da gestão administrativa municipal, até a presente data, a fim de discriminar os principais gargalos que dificultam a compra de agricultores familiares do município, bem como as perspectivas de SAN. Para isso, através de um enfoque qualitativo, foram aplicadas duas entrevistas com roteiros semiestruturados com a gestora municipal responsável pela merenda escolar e realizado o acompanhamento de uma chamada pública do PNAE. Os resultados apontam que, embora haja uma maior abertura no diálogo com os agricultores familiares do município que em anos anteriores, com duas associações e três produtores individuais ofertando à merenda via PNAE em 2017, há ainda importantes entraves, sobretudo no âmbito da logística a serem superados.

1. INTRODUÇÃO (Objetivos e Aspectos Metodológicos)

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) se trata de uma política pública de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). A segurança alimentar não abrange apenas o acesso à alimentação saudável, a higiene dos gêneros alimentícios 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 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).

Para a consolidação de uma rede de segurança alimentar local, que possa conceber soluções de modo singular e específico em cada região, são necessários diversos atores envolvidos, como centros de pesquisa, universidades, agências públicas

¹ Mestrando Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente – UNIARA.

² Livre-Docente e Coordenadora do DTMA – UNIARA.

³ Pós-Doutoranda do Programa DTMA – UNIARA.

estatais, cooperativas de agricultores, associações de interesse e prefeituras municipais. (PAULILLO; ALMEIDA, 2011).

O objetivo do PNAE é a compra pública de gêneros alimentícios para a oferta na merenda escolar. Dessa maneira, o PNAE tem um papel central na consolidação de uma rede de segurança alimentar e para o fortalecimento da agricultura local, gerando acesso a condições adequadas de alimentação e nutrição e fomentando a comercialização de produtos de agricultores familiares (FLORIAN, 2014).

Atualmente os aspectos legais e as regras de execução técnicas, administrativas e financeiras do PNAE são regulamentados pelo Conselho Deliberativo (CD) do FNDE e dispostos na Resolução CD nº 26 de 2013. Cabe salientar três dispositivos legais do programa que caminharam no sentido de fortalecer a agricultura familiar das localidades. São eles a Lei nº 8.913 de 1994, que abriu portas para a descentralização da gestão da política, institucionalizando a municipalização da merenda. A Medida Provisória nº 2.178 de 2001, que tornou obrigatório a aplicação de 70% dos recursos transferidos na aquisição de produtos básicos e de acordo com a vocação agrícola municipal. E a Lei nº 11.947 de 2009, que estabelece que no mínimo 30% dos recursos repassados, devem ser para a aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar. (BRASIL, 1994/2001/2009; PALUDO, 2015).

O município de Araraquara foi um dos pioneiros no lançamento de políticas locais de Segurança Alimentar como o PNAE (FLORES e ALMEIDA, 2012). Atualmente, o programa está subordinado a Secretaria Municipal de Educação, sob coordenação da nutricionista gerente de alimentação escolar. Assim como evidenciado por Paschoalino e Ferrante (2017), nos últimos anos (2011 – 2015) o município não vinha apresentando dados satisfatórios para atingir a cota mínima de 30% de compra da agricultura familiar estabelecidas pela Lei nº 11.947 de 2009. Em 2016 o município atingiu a cota comprando produtos estocáveis de cooperativas de agricultores familiares, sobretudo do Sul do país, o que distorce a prioridade à compra de agricultores familiares da região.

Em 2017, com a troca da gestão administrativa municipal, foi dado como prioridade o alcance do índice de 30% de compra da agricultura familiar através de produtos hortifrúti ofertados por agricultores do município, sobretudo, agricultores dos Assentamentos Monte Alegre e Bela Vista.

Desta maneira, a presente pesquisa visa dar continuidade ao acompanhamento feito pelos autores nestes últimos anos sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar em Araraquara, e tem como objetivo analisar como este programa foi conduzido desde o início de 2017, quando houve mudança da gestão administrativa municipal, até a presente data (maio de 2018), a fim de constatar se de fato houve prioridade aos agricultores familiares e discriminar os principais gargalos que dificultam a compra destes agricultores, bem como as perspectivas de Segurança Alimentar Nutricional.

Para isso, através de um enfoque qualitativo, foram aplicadas duas entrevistas com roteiros semiestruturados com a gestora municipal responsável pela merenda escolar e realizado o acompanhamento de uma chamada pública do PNAE.

As entrevistas aconteceram em dois momentos distintos, a primeira ocorreu no dia 29 de maio de 2017 e teve como intuito entender, mais a fundo, o funcionamento do PNAE no município, sob a perspectiva de gestão, posteriormente, foi feito o acompanhamento ao processo de chamada pública de 2017. A segunda entrevista ocorreu no dia 07/05/2018 e teve como intenção obter informações sobre como foi a oferta via PNAE em 2017 e as perspectivas para 2018.

As perguntas tomadas como base para a primeira 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?

As perguntas tomadas como base para a segunda entrevista foram, 1) Como ocorreu a oferta ao PNAE em 2017? 2) Quem foram os agricultores que ofertaram para a merenda através do PNAE em 2017? 3) Quais foram os produtos ofertados para a merenda através do PNAE em 2017? Quais foram os principais entraves encontrados? Quais foram os aspectos positivos? Como está ocorrendo o processo do PNAE 2018?

Os resultados das entrevistas serão relatados de forma conjunta na seção abaixo.

2. Desenvolvimento e Resultados

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 hortifrútiis 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.

Devido à mudança na gestão municipal, e por consequente, a mudanças em processos internos da prefeitura, que acarretou no deslocamento do pessoal da Nutrição, responsável pela merenda escolar da Coordenadoria da Agricultura de volta ao espaço da Secretaria de Educação, e também por conta de dificuldades na elaboração do edital de chamada pública num esforço em dialogar diretamente com os agricultores do município para atenderem suas possibilidades de oferta com as demandas da merenda, o edital de chamada pública do PNAE 2017 (009/2017), de duração de seis meses, ocorreu apenas em 28 de junho de 2017, já na metade do ano letivo. A oferta propriamente dita iniciou-se em 11 de setembro de 2017, após os trâmites legais do processo de chamada pública terem se encerrado, mas a poucos meses do fim do ano letivo. Fato que trouxe como consequência o não cumprimento integral das propostas iniciais de oferta do edital, o que ocasionou outro mais grave problema, o não cumprimento mínimo de 30% da aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar, exigidos pela Lei nº 11.947 de 2009. Para superar este problema e atingir a cota mínima, foi utilizado um mecanismo comum nos anos anteriores, a compra de alimentos estocáveis de cooperativas de agricultura familiar, neste caso específico, da cooperativa Nossa Terra do Rio Grande do Sul e da COAPAR do noroeste do estado de São Paulo. Portanto, para atingir o mínimo de 30% de compra da agricultura familiar e não comprometer o repasse foi aberto um edital em novembro de 2017, específico para a compra de produtos estocáveis, como leite em pó, geleia e arroz.

O primeiro colocado na chamada pública (009/2017) para a aquisição de hortifrútiis da agricultura familiar através do PNAE foi o Centro de Desenvolvimento e Integração Rural (CEDIR), associação de agricultores do núcleo III do Assentamento Monte Alegre, que teve como proposta ofertar o equivalente a aproximadamente 243 mil reais em produtos hortifrútiis, entretanto, o total ofertado foi de aproximadamente 162 mil reais, devido a problemas nas entregas e ao atraso do início da oferta. Segundo a gestora municipal, esta associação teve constantes problemas nas entregas, com atraso nos prazos, ofertando mercadorias inadequadas ao consumo, sobretudo frutas e legumes, como goiaba, mamão e brócolis, e tendo bastante dificuldade em fazer as reposições quando solicitado.

O segundo colocado na chamada pública foi a Associação Chico Bento do assentamento Bela Vista do Chibarro, com a proposta de oferta de 155mil reais, porém ofertando de fato o montante de 87.700 mil. Segundo a gestora, esta associação não teve nenhum grave problema nos procedimentos de entrega e sempre ofertou produtos com qualidade e que atenderam as exigências impostas.

Em terceiro lugar ficou a agricultora familiar individual assentada do Monte Alegre, Marina Rosa Batista, com a proposta de oferta de 8.900 reais, ofertando de fato 4.800. Também não teve problemas nos procedimentos, porém, por ofertar quantidades pequenas, ocasionou dificuldades logísticas no arranjo da entrega às escolas.

Em quarto ficou o agricultor familiar individual assentado do Monte Alegre, Antônio Aparecido da Silva, com a proposta de oferta de 8.400 reais, ofertando de fato 7.900. Não teve problemas quanto ao fornecimento e mercadorias inadequadas, porém,

assim como o caso acima, causa um esforço maior no rearranjo logístico devido a ser pouca mercadoria ofertada.

Em quinto lugar ficou o agricultor familiar individual assentando, também do Assentamento Monte Alegre, Lourival Ferreira Silva, que teve proposta de oferta de 18.100 reais e ofertou praticamente o total, 18.000. No lote deste agricultor predomina lavouras de tomates, portanto, o principal produto ofertado ao PNAE foram tomates.

Em sexto ficou a COOBAM, Cooperativa dos Baninocultores de Miracatu, que na proposta ofertaria 284.100 reais, mas ofertou ao final 160.000 mil reais. Segundo a gestora, não houve nenhum problema com o fornecimento das bananas vindas desta cooperativa da região do Vale do Ribeira do Estado de São Paulo.

Em sétimo ficou a COAFAI, Cooperativa de Agricultores Familiares de Itararé, que na proposta ofertaria o equivalente a 149.800 mil reais, e acabou ofertando 82.700. Também não houve nenhum problema grave no fornecimento desta Cooperativa.

Em suma, a oferta via PNAE em 2017 atrasou bastante para iniciar, o que acarretou problemas na obtenção da cota mínima exigida por lei, sendo necessária a compra de produtos estocáveis de agricultores familiares fora da região para não comprometer o repasse. Cabe ressaltar que, mesmo esta sendo uma estratégia utilizada nos anos anteriores (2011 a 2015), com a mudança na gestão administrativa do município, foi determinado pela nova equipe da Secretaria de Educação que seriam priorizadas as compras de agricultores familiares locais, de preferência do município, o que resultou em reuniões entre os agricultores e representantes de associações junto a equipe de nutricionistas, num esforço de estruturar o cardápio da merenda com as possibilidades de oferta dos agricultores. Este fato também justifica o atraso na oferta do PNAE. Quanto à entrega dos produtos, só um dos ofertantes apresentou problemas relevantes no que tange a qualidade dos alimentos ofertados e cumprimento de prazos.

A chamada pública do PNAE 2018, número 008/2018, processo 1005/2018, ocorreu no dia 18/04/2018. Os classificados foram: em primeiro lugar a CEDIR do Assentamento Monte Alegre, com a proposta de oferta de 260.600 reais; em segundo a Associação Chico Bento do Bela Vista, com a oferta de 77.300 reais; e em terceiro a Associação Campos Verdes do Assentamento Primavera do município de Presidente Venceslau no Pontal do Paranapanema, com o comprometimento de ofertar 568.400 reais em produtos hortifrúti. Como as ofertas estão ainda no início, não há dados suficientes sobre como está ocorrendo este processo. À priori, pode-se verificar, em comparação ao PNAE 2017, que apenas dois dos sete ofertantes continuaram a ofertar em 2018, e mesmo a CEDIR tendo apresentado problemas durante a oferta no ano anterior, seguiu sendo a primeira classificada na chamada. Também cabe salientar a presença de uma Associação de assentados sediada a mais de 500 km de distância e que nunca tinha ofertado antes à merenda em Araraquara.

3. Considerações

Com a mudança da gestão administrativa municipal, observaram-se mudanças na execução do programa, que passou a priorizar a compra dos agricultores de hortifrúti do próprio município. Houve um esforço em dialogar diretamente com os agricultores para adequar a oferta dos produtos com as demandas da merenda. Entretanto, este movimento fez com que atrasasse a chamada pública, o que acarretou na dificuldade de concluir todo o plano de oferta e de atingir a meta dos 30% pela compra de produtos dos agricultores familiares do município. Outro entrave que pôde ser constatado é a dificuldade na oferta, que é feita ponto a ponto nas 66 unidades escolares do município. Este problema é mais significativo ainda aos agricultores individuais não vinculados a Associações ou Cooperativas, que

ofertam em quantidades pequenas e no geral, dispõem de menor infraestrutura logística. Este problema se evidencia na não participação de agricultores individuais na chamada pública do PNAE 2018. Estes problemas referentes à logística poderiam ser amenizados se a prefeitura dispusesse de uma central unificada que recolhesse os produtos ofertados e fizessem o repasse as unidades escolares.

4. Bibliografia

- 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 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.
- _____. **Lei 11947 de 16 de junho de 2009.** Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.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_1_B/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.
- 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.
- PASCHOALINO, A; FERRANTE, V. L. S. B **Os gargalos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Araraquara sob a perspectiva da Administração Pública Municipal.** Seminário de Políticas Públicas UNIARA, 2017.