

OS AVANÇOS E DESAFIOS PARA O FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR: O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NO MUNICÍPIO DE ANGATUBA

Edmilson Carlos de Almeida Lopes Junior¹
Ricardo Serra Borsatto²

RESUMO

A agricultura familiar sempre ficou às margens das políticas públicas agrícolas e agrárias, não se configurando como classe até os anos 90. Após a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) surgiram outras políticas públicas para o setor, como o Programa de Aquisição de Alimentos, que se tornou uma garantia de renda a agricultores de todo o Brasil, além de fomentar a organização social. Outras políticas multisetoriais surgiram para beneficiar a agricultura familiar, como por exemplo a aquisição de produtos para a alimentação escolar, visando a criação de cadeias curtas de comercialização. A inclusão da obrigatoriedade de aquisição de um mínimo de 30% de produtos advindos da Agricultura Familiar para o abastecimento dos equipamentos públicos de ensino, por meio do PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), representou um importante marco para agricultores familiares no que diz respeito ao acesso à novos mercados. Esse trabalho analisou a operacionalização do PNAE, bem como os entraves e impactos do Programa no município de Angatuba, entre os anos de 2014 a 2016. A metodologia incluiu revisão bibliográfica, análise de dados secundários e a aplicação de entrevistas semiestruturadas com atores-chave que participam do Programa. Os resultados apontaram que, apesar cumprir o mínimo de 30% de aquisição de alimentos da agricultura familiar, foram identificados contrapontos na operacionalização. O município superou o limite mínimo de aquisição, entretanto realizou apenas uma chamada durante os anos analisados. A pesquisa revelou que o comprometimento dos gestores públicos na promoção do diálogo entre as instituições envolvidas na execução do programa pode ser considerado o fator decisivo para o alcance dos objetivos do PNAE.

Palavras-chaves: agricultura familiar, políticas públicas, alimentação escolar

Agência Financiadora: CNPq

REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

A agricultura brasileira é historicamente marcada por sua estrutura baseada em três pilares: a monocultura, o latifúndio e exploração de mão de obra. Por heranças advindas desde os tempos coloniais, as políticas públicas para o rural sempre foram destinadas prioritariamente ao modelo empresarial de agricultura. Dessa forma, a agricultura familiar, apesar de sua importância no fornecimento de alimentos para a população brasileira, historicamente foi marginalizada, desconsiderada pelas políticas públicas até a década de 1990, quando começaram a aparecer, devido a pressão de movimentos sociais pós-ditadura,

¹ Graduando em Engenharia Agrônoma na Universidade Federal de São Carlos – *campus* Lagoa do Sino - ecalopesjr@gmail.com

² Docente na Universidade Federal de São Carlos - *campus* Lagoa do Sino

políticas públicas voltadas exclusivamente a esse importante ator social (BERGAMASCO et al., 2013).

A agricultura familiar passa a ser reconhecida pelo Estado brasileiro a partir de 1994, com a criação do Programa de Valorização da Pequena Produção (PROVAP), que após reformulações da origem em 1996 ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que segue até hoje como uma importante política pública direcionada ao setor. (ESQUERDO e BERGAMASCO, 2014).

Com a ascensão ao poder executivo federal de um governo comprometido com as demandas populares em 2003, passam a ser formuladas e implementadas outras políticas voltadas à agricultura familiar, com destaque para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), desenvolvido como uma das ações vinculadas ao Fome Zero. Segundo a Lei nº 10.696 de 2003, algumas das finalidades do PAA são: a) incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento, à industrialização de alimentos e à geração de renda; b) fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização e c) estimular e incentivar o associativismo e cooperativismo (BRASIL, 2003).

Com o reconhecimento pelo aparato público da importância da agricultura familiar, surge a necessidade de uma tipificação legal para essa categoria social para facilitar o acesso desse público às políticas específicas. Assim, a lei 11.326/2006 traz a definição de agricultor familiar, que é aquele que pratica atividades no meio rural e, atende, ao mesmo tempo, os seguintes requisitos (BRASIL, 2006):

- I – não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
- II – utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- III – tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;
- IV – dirija seu estabelecimento ou empreendimento com a família.

O agricultor que se encaixa nos requisitos de agricultor familiar, recebe a DAP (Declaração de Aptidão ao PRONAF), podendo assim, ser beneficiado pelas políticas públicas setoriais.

De acordo com Kageyama et al. (2013) a agricultura familiar corresponde a 90% dos estabelecimentos agropecuários, ocupando apenas 25% da área total. A importância dessa agricultura é demonstrada quando mesmo utilizando apenas 1/4 da área ocupada por atividades agropecuárias do território brasileiro, essa categoria é responsável por aproximadamente metade do valor de produção na agricultura e por empregar 13,5 milhões de pessoas, correspondendo a 74% da mão-de-obra no meio rural.

A partir de 2009 a agricultura familiar passa a ser beneficiada por uma relevante política pública pré-existente, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), instituído na década de 1950 com o objetivo de reduzir os índices de desnutrição em crianças em idade escolar. Isso ocorre com a promulgação da Lei nº 11.947/2009 que determina que, no mínimo 30% dos recursos destinados ao PNAE, devem ser destinados à aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar local ou regional. Assim, atualmente, além da garantia de segurança alimentar nas escolas, o programa tem promovido também o desenvolvimento da agricultura regional e local (BRASIL, 2009).

A Lei trata também sobre prioridades para a aquisição dos alimentos, sendo, assentados da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. Outra prioridade é quanto à participação em organizações sociais, ou seja, projetos de entrega de alimentos realizados em cooperativa ou associação podem ser critério de escolha em caso de empate, depois vêm os agricultores organizados informalmente e apenas por último, o agricultor que não participa em nenhuma organização, o mesmo acontece para o local em que se encontram, beneficiados assim, em ordem de prioridade, os agricultores do mesmo município, do mesmo território da rural (quando existente), estado e do país. (FNDE, 2016)

O órgão gestor do programa é o Ministério da Educação, tendo como fonte de recursos o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A compra dos alimentos oriundos da agricultura familiar é realizada em nível municipal através de chamadas públicas, sem a necessidade de licitação, para tanto, os preços devem ser compatíveis com o mercado local. Inicialmente a Lei nº 11.947 de 2009 previa um limite de R\$ 9.000,00 por agricultor/ano. Esse valor foi alterado em 2012 e o limite passou para R\$ 20.000,00 por agricultor/ano, aumentando o impacto desse programa (BRASIL, 2012).

Baccarin et al. (2017), ressalta o PAA como um programa que apresenta significativa presença na alimentação de escolar gerenciadas por municípios e estados. Entretanto, não há vinculação monetária previamente definida para esse objetivo, o que difere o impacto na agricultura familiar quando comparado com o PNAE.

Entretanto estudos têm apontado diferentes entraves que dificultam a operacionalização do PNAE nos municípios. Como descrevem Procopio et. al (2015), problemas com a realização da chamada pública, cumprimento das entregas por parte dos agricultores ou o cardápio não condizente com a safra agrícola da culturas são empecilhos para a boa execução do programa no município de Itapeva-SP.

Outra dificuldade encontrada na comercialização por parte da agricultura familiar em algumas regiões, é o baixo alcance ou adesão aos agricultores locais, tanto pela dificuldade da realização das chamadas públicas, como pela burocracia enfrentada pelos agricultores (ESQUERDO E BERGAMASCO, 2014).

Nesse contexto, o presente trabalho teve por objetivo estudar como vem se processando a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar via PNAE em três municípios do Sudoeste Paulista, buscando compreender os entraves e impactos do programa nos referidos municípios.

METODOLOGIA

O município objeto dessa pesquisa foi Angatuba que pode ser considerado como tipicamente rural, com menos de 25.000 habitantes e com significativa presença da agricultura familiar.

Como ponto de partida da pesquisa, foram levantados e sistematizados dados secundários disponibilizados pelo FNDE sobre os repasses feitos ao município estudado para a aquisição da merenda escolar, bem como a proporção adquirida da agricultura familiar por intermédio dos recursos do PNAE, em um recorte temporal de três anos: 2014, 2015 e 2016.

Também foram consultados os sítios eletrônicos para a aquisição de informações relacionadas às chamadas públicas realizadas.

Os dados secundários permitiram a análise da operacionalização do programa, quanto aos valores repassados para o município e os respectivos valores gastos com a agricultura familiar, assim como permitiu a identificação das organizações sociais envolvidos no processo de venda.

Durante o primeiro semestre de 2017, foram coletados dados primários a campo por meio da realização de entrevistas semiestruturadas junto aos diferentes atores que atuam na

operacionalização do PNAE em nível municipal, incluindo: ao menos um dos agentes públicos responsáveis pela chamada públicas, merendeiras e nutricionistas, e o responsável pela associação dos agricultores, totalizando quatro entrevistas, sendo assim possível a identificação dos entraves e impactos na operacionalização do programa na percepção de cada ator.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

O município de Angatuba começou a adquirir alimentos oriundos da agricultura familiar para o PNAE, no ano de 2013, sendo que a primeira e única chamada pública realizada entre os 3 anos do estudo deu-se no ano de 2014, onde foi contemplada uma associação de agricultores familiar de um município vizinho, mas que congrega agricultores do município e de outros municípios do estado de São Paulo.

No período, a aquisição dos alimentos foi realizada da mesma associação, baseada no resultado das referidas chamadas de 2014, que vêm sendo prorrogadas. Com a eleição de novos prefeitos no ano de 2016, a pesquisa identificou que estavam sendo preparada nova chamada públicas para o ano de 2017.

A tabela 1 apresenta o volume total de recursos repassados pelo FNDE dentro do PNAE para o município, bem como o valor gasto com aquisições da agricultura familiar e a respectiva porcentagem.

Tabela 1. Valores transferidos para as prefeituras e valores repassados para a agricultura familiar nos anos de 2014, 2015 e 2016 em Angatuba

Município	Ano	Valor transferido pelo FNDE	Repasse para agricultura familiar	% do valor utilizado para AF
Angatuba	2014	R\$ 400.656,00	R\$ 121.744,80	30,39%
	2015	R\$ 475.188,00	R\$ 286.554,40	60,30%
	2016	R\$ 435.880,00	R\$ 295.332,01	67,75%

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento Educação

Em entrevista com os agentes públicos verificou-se que os valores gastos com a aquisição de alimentos vêm de duas fontes, do FNDE que é a base utilizada para a aplicação da lei e de recursos da própria prefeitura, uma vez que o valor repassado às prefeituras é insuficiente para a aquisição dos alimentos necessários. Sendo assim a porcentagem apresentada é referente ao repasse que é feito para as Entidades Executoras.

Os dados apontam que o município apresenta uma representativa aquisição de alimentos da agricultura familiar local, visto que nos anos de 2015 e 2016 mais de 60% dos recursos do PNAE foram gastos com a agricultura familiar.

Em entrevista realizada, o responsável pelas chamadas públicas afirma que não houve dificuldade na implementação e execução do programa, uma vez que a associação vencedora da chamada é do município vizinho e que muitos dos agricultores envolvidos são munícipes, apesar da associação também contar com o fornecimento de outros municípios da região. Ademais, segundo o mesmo, não houveram outras chamadas públicas pois, os preços da chamada de 2014 estavam atualizados e não havia outros agricultores ou associações na região com interesse de atender o PNAE.

A afirmação do gestor, em grande parte contradiz o que diferentes pesquisas têm identificado em relação às dificuldades para operacionalização da Lei nº 11.947 de 2009. De acordo com Procopio et al. (2015), no município de Itapeva, localizado na mesma região dos

municípios estudados, há alguns entraves relacionados à lei e falta de planejamento das organizações que não conseguem estabelecer a capacidade de produção, fazendo demorar ainda mais a realização das chamadas públicas. Paula et al. (2014) demonstram que em Mineiros, estado de Goiás, a dificuldade se deu a partir da criação da cooperativa para comercialização, o processo demorou cerca de dois anos até que os agricultores pudessem comercializar.

Aparentemente, por ter sido realizada somente uma chamada pública no município e a mesma ter sido prorrogada por mais dois anos consecutivos e, por existir somente um mesmo fornecedor, já é possível identificar um certo grau de descompromisso dos gestores públicos com o programa. Isso fica mais evidente com os dados coletados com os outros atores e apresentados a seguir.

O gestor da associação vencedora das chamadas públicas identifica como a principal dificuldade na participação no programa, a entrega dos produtos, uma vez que a merenda escolar requer maior organização na entrega, assim ele afirma que muitos agricultores preferem permanecer apenas no PAA e acabam não participando do PNAE por receio de não cumprir o contrato. Nessa linha, Camargo et al. (2013) identificam a participação no PAA como uma inserção no mercado institucional e uma preparação para o PNAE, sendo que este último requer maior planejamento da produção por parte dos agricultores.

Ainda segundo o gestor da associação esse problema é causado também, calendário de entrega dos alimentos, onde o cardápio é planejado pela nutricionista das prefeituras sem articulação ou consulta prévia aos agricultores, muitas vezes desrespeitando o calendário agrícola, causando assim, constantemente, a necessidade substituição dos alimentos que estão o cardápio por alimentos que os produtores estejam produzindo. Esse fato dificulta a logística da associação, sendo que o próprio gestor afirma que muitas vezes tem de realizar a compra desses produtos em Centrais de Abastecimento para atender as demandas municipais, fato que foge do escopo da Lei nº 11.947.

Para minimizar esse problema, foi afirmado que a associação da qual anteriormente participavam agricultores familiares apenas dos dois municípios, passou a agregar agricultores de outros municípios do estado de São Paulo, principalmente para o fornecimento de frutas.

As entrevistas com as merendeiras e nutricionista de Angatuba, não relataram nenhum problema em relação a qualidade do produto, destacando que os produtos que não atendiam à qualidade esperada eram substituídos por outros e usaram como exemplo um agricultor que foi substituído do fornecimento pela constante entrega de um alimento sem a qualidade mínima exigida.

CONCLUSÕES

Apesar de no período compreendido pela pesquisa o município estar cumprindo com a legislação e gastando ao menos 30% da verba repassada pelo FNDE com alimentos oriundos da agricultura familiar local, a pesquisa de campo evidenciou que algumas distorções vêm ocorrendo.

Verificou-se que somente uma chamada pública ocorreu no período estudado e beneficiou apenas uma associação. Sendo esta prorrogada pelo período de três anos.

Conforme pôde ser observado no decorrer na pesquisa, as chamadas públicas nem sempre levam em consideração as especificidades da agricultura familiar local, o que causou a necessidade de algumas vezes o alimento ter que ser adquirido em centrais de alimentos pela associação para o cumprimento do contrato, fato que distorce em partes a real intenção de fomento à produção e comercialização em circuitos curtos. Como destacado pelo gestor da associação, esse problema poderia ser resolvido com um maior diálogo entre Entidade Executora e agricultores e suas organizações.

Aponta-se que no município estudado existem outros grupos de agricultores familiares que poderiam atender as demandas da merenda escolar, porém por falta de conhecimento dos agricultores e de interesse do poder público local, esses grupos não participam da política.

Devido ao tamanho do município estudado, seria relativamente fácil promover encontros entre os agricultores, nutricionistas e merendeiras para que esses diferentes atores compartilhassem suas expectativas; fato que não ocorreu até o hoje.

Longe de se fazer ilações acerca dos gestores públicos locais ou da associação, o que se percebe é que houve até o presente momento um relativo descompromisso em potencializar as oportunidades oferecidas pelo programa, todos os atores entrevistados consideram que vem executando o necessário para que a lei seja cumprida.

Sem questionar a relevância de se promover políticas públicas para a agricultura familiar, o que essa pesquisa evidencia é que se não houver engajamento dos atores locais, os resultados esperados pelos formuladores das políticas podem ficar muito aquém do esperado, e aparecerem distorções nos processos de operacionalização que fogem dos escopos definidos.

BIBLIOGRAFIA

BACCARIN, J. G.; TRICHES, R. M.; TEO, C. R. P. A.; SILVA, D. B. P. Indicadores de Avaliação das Compras da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar no Paraná, Santa Catarina e São Paulo. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v.55 n.1, p.103-122, Piracicaba, 2017. Disponível em: <<https://dx.doi.org/10.1590/1234-56781806-94790550106>>. Acesso em: 12 de agosto de 2017.

BERGAMASCO, S. M. P. P., BORSATTO, R. S., SOUZA-ESQUERDO; V. F.; Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: reflexões a partir de estudos de casos no estado de São Paulo; **Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios** Nº 38 - 1er semestre de 2013.

BRASIL. **Lei 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 5ª educação básica;** altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm>. Acesso em: 25 mar. 2016.

_____. **Lei n. 10.696, de 2 de julho de 2003, dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívida oriundas de operações de crédito rural, e das outras providências.** Diário oficial da União, Seção 1, Poder Executivo, Brasília, 3 jul. 2003 Seção 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.696.htm>. Acesso em: 27 março de 2017.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE nº 25, de 4 de julho de 2012. Altera a redação dos artigos 21 e 24 da Resolução nº 38, de 16 de julho de 2009, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília,

DF, 5 jul. 2012. Disponível em: . Acesso em: 17 ago. 2015.

_____. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 de jul. 2006. p. 1, col. 2. Disponível em: . Acesso em: set. 2009

CAMARGO, R. A. L., BACCARIN, J. G., SILVA, D. B. P., O papel do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no fortalecimento da agricultura familiar e promoção da segurança alimentar. *Temas de Administração Pública*. v. 8, n. 2. 2013

ESQUERDO, V. F. S.; BERGAMASCO, S. M. P. P.; Análise sobre o acesso aos programas de políticas públicas da agricultura familiar nos municípios de Circuito das Frutas (SP). *RESR*, Piracicaba-SP, Vol. 52, Supl. 1, 2014

KAGEYAMA, A. A.; BERGAMASCO, S. M. P. P.; OLIVEIRA, J. T. A.; Uma tipologia dos estabelecimentos agropecuários do Brasil a partir do Censo de 2006. *RESR*, Brasília-SP, Vol. 51, Nº 1, p. 105-122, Jan/Mar 2013.

PAULA, M. M., KAMIMURA, Q. P., SILVA, J. L. G., Mercados institucionais na agricultura familiar Dificuldades e desafios. *Revista de Política Agrícola*. Ano XXIII – No 1 – Jan./Fev./Mar. 2014.

PROCOPIO, F. C.; OLIVEIRA, J. T. A.; BORSATTO, R. S. As dificuldades para a participação de assentamentos rurais no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): o caso de Itapeva-SP. *Revista Retratos de Assentamentos*. Araraquara-SP, v.18, n.1, 2015.