

INOVAÇÕES NO
PROGRAMA
NACIONAL DE
ALIMENTAÇÃO
ESCOLAR:
DESAFIOS PARA A
GESTÃO NO MUNICÍPIO
DE SÃO PAULO



V SICCAL

[GT5 - CONGRESSO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA]

Victória Bassan Mineto

Fundação Getúlio Vargas (FGV – EAESP), São Paulo, SP

[RESUMO ABSTRACT RESUMEN]

Este trabalho está vinculado ao campo de estudos da Agricultura Familiar, Segurança Alimentar e Nutricional com enfoque nas Compras Públicas e Mercados Institucionais. O objeto e tema do estudo é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), programa que oferece alimentação saudável, educação alimentar e nutricional para alunos da educação básica pública. O estudo centra-se na utilização de metodologia essencialmente qualitativa, envolvendo levantamento bibliográfico, análise documental e entrevistas semiestruturadas, tendo como foco investigar a implementação do PNAE no município de São Paulo pelo Programa de Alimentação Escolar (PAE). Dentre os resultados, observou-se que existem dificuldades para alcançar o mínimo de 30% nas compras da agricultura familiar para a alimentação escolar, que envolvem tanto a administração pública como os produtores familiares, sendo necessárias novas estratégias e relações entre os atores.

Palavras-chave: Agricultura urbana e agricultura familiar. Agroecologia. Segurança alimentar e nutricional. Compras públicas e mercados institucionais.

This work is linked to the field of studies of Family Agriculture, Food and Nutritional Security with a focus on Public Purchases and Institutional Markets. The object and theme of the study is the National School Feeding Program (PNAE), a program that offers healthy eating, and food and nutrition education to students of public schools. The study focuses on the use of an essentially qualitative methodology, involving a bibliographic survey, document analysis and semi-structured interviews, focusing on investigating the implementation of the PNAE in the city of São Paulo by the School Feeding Program (PAE). Among the results, it was observed that there are difficulties to reach the minimum of 30% in purchases from family farming for school meals, involving both public administration and family producers, what requires new strategies and relationships between the actors.

Keywords: Urban agriculture and family agriculture. Agroecology. Food and nutrition security. Public purchases and institutional markets.

Este trabajo está vinculado al campo de estudios de Agricultura Familiar, Seguridad Alimentaria y Nutricional con enfoque en Compras Públicas y Mercados Institucionales. El objeto y tema del estudio es el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), un programa que ofrece educación sobre alimentación saludable, alimentación y nutrición a estudiantes de educación básica pública. El estudio se enfoca en el uso de una metodología esencialmente cualitativa, que involucra una encuesta bibliográfica, análisis de documentos y entrevistas semiestruturadas, enfocándose en investigar la implementación del

PNAE en la ciudad de São Paulo por parte del Programa de Alimentación Escolar (PAE). Entre los resultados, se observó que existen dificultades para llegar a un mínimo del 30% en las compras de la agricultura familiar para comidas escolares que involucran tanto a la administración pública como a los productores familiares, requiriendo nuevas estrategias y relaciones entre los actores.

Palabras clave: Agricultura urbana y agricultura familiar. Agroecología. Seguridad alimentaria y nutricional. Compras públicas y mercados institucionales.

Introdução

O campo de estudo a que esse projeto se refere envolve a Agricultura Urbana, Familiar e Agroecologia; Segurança Alimentar e Nutricional; Compras Públicas e Mercados Institucionais. O objeto do estudo é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que oferece alimentação saudável, educação alimentar e nutricional para alunos da educação básica pública. Esse programa tem sido apontado por diversas pesquisas científicas como uma política pública apta a evitar crises de abastecimento, proporcionar a conexão entre consumo e produção dentro da cadeia alimentar, promover o desenvolvimento local e resgatar hábitos alimentares saudáveis. Ao longo de seus anos de funcionamento, o PNAE incluiu inovações valiosas como as compras governamentais com ampliação de mercados institucionais para produtores familiares e a utilização de produtos orgânicos em seu cardápio, fortalecendo seu papel como instrumento de diminuição das desigualdades de acesso à renda, para os produtores familiares e à alimentação saudável e de qualidade para a população marginalizada. Entretanto, nota-se que, no atual Governo Federal, importantes instituições e políticas públicas voltadas à temática rural foram extintas, como o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) e vários programas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o que ameaça a manutenção do funcionamento do PNAE e reafirma a importância estudos que pautem este tema.

Além da complexidade dada pela situação política, a pandemia vem causando

mudanças profundas na vida de todos no planeta, devido aos riscos de morte e às medidas de isolamento tidas como necessárias para a contenção da contaminação pelo vírus. Frente a isso, e às diversas demandas emergenciais geradas, como a insegurança alimentar, fez-se necessário pensar em novas estratégias para o funcionamento da administração pública, como foi o caso do PNAE, já que as escolas foram fechadas, impossibilitando que as merendas escolares fossem dadas de maneira usual. No âmbito dessa política, a Resolução nº 2, de 09/04/20, estabeleceu a distribuição destes alimentos diretamente para as famílias das crianças atendidas pelo programa, visando assegurar alimentação saudável em meio à crise.

Ademais dos desafios apresentados, é necessário discutir outras possibilidades de melhoria que o programa pode oferecer, que ocorrerá, neste estudo, através da análise de suas regras de funcionamento e características de gestão no Programa de Alimentação Escolar (PAE) no município de São Paulo. Dentre essas possibilidades de melhoria do programa, podemos elencar a aproximação entre produção e consumo dos alimentos em uma mesma região, pela compra por sistemas territorializados – incluída na proposta do programa –, a atenção à qualidade dos alimentos e o apoio às condições de produção e venda dos agricultores familiares ao programa, as quais serão abordadas ao longo do estudo.

Portanto, a análise aqui apresentada visa investigar as demandas para a implementação e gestão do Programa Nacional Alimentação Escolar no município de São Paulo, buscando, através de um olhar institucional centrado na prefeitura e outros

órgãos importantes para seu funcionamento, entender as potencialidades de melhoria e inovação do programa. Além deste, pretendeu-se, como objetivo específico, identificar as instituições envolvidas no processo de compras governamentais e na distribuição destes produtos, registrando e analisando as mudanças ocorridas em suas regras de funcionamento desde a entrada no Governo Federal do atual presidente da República, que vem promovendo alterações nas políticas e programas vinculados à esta temática, até o momento atual de pandemia do Covid-19.

Aspectos relevantes da fundamentação teórico-metodológica

O primeiro estudo encontrado sobre o tema de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar em municípios é de 2004, feito por Walter Belik, Nuria Abrahão Chaim e Bruno Weis. Nele, observou-se como se deu a implementação dos PAE (Programas de Alimentação Escolar, braços do PNAE nos Estados e Municípios) depois da descentralização do programa em 1994, e como essa nova gestão descentralizada foi positiva para o desenvolvimento local, gerando emprego e renda a partir da compra de produtos locais, e valorização da cultura alimentar das diferentes regiões, pois passou-se a adquirir produtos do cotidiano alimentar destas pessoas.

A partir de 2013, os estudos de maior relevância sobre a implementação dos PAE

analisavam, principalmente, a nova regra trazida pela Lei 11.947/09, que trata da obrigatoriedade da compra de produtos da agricultura familiar com pelo menos 30% dos recursos repassados pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) às Entidades Executoras (Estados e Municípios), e sobre as Chamadas Públicas, nova modalidade de compra pública que substituiu a Lei 8.666/93 nas compras dos agricultores familiares. Alguns dos autores que escreveram sobre o tema nessa nova fase foram Betzabeth Slater Villar, Flavia Schwartzman, José Baccarin, Manuel Bonduki e Walter Belik, sendo a primeira e o último autores grandes produtores de conhecimento sobre o assunto. Os diferentes estudos analisados, observam o funcionamento do programa nos municípios, quais as suas maiores dificuldades e sucessos, as principais mudanças em direção ao desenvolvimento local com a inclusão destes produtores neste mercado institucional, e se houveram melhoras na alimentação escolar em termos de qualidade do produto e valor nutricional. Muitos dos autores deste período, estudam o PNAE sobre a lógica da saúde e segurança alimentar, frisando a importância desse programa para que sejam garantidos; há outros, por sua vez, que buscaram suas respostas por meio do entendimento da implementação dos programas de alimentação escolar nos diferentes municípios, compreendendo quais são os pontos fortes e fracos que influenciam o seu funcionamento.

Dessa forma, foi possível perceber que a evolução do campo tem partido da avaliação da implementação após a descentralização da gestão, entendendo os possíveis benefícios em termos de melhoria de

logística, desenvolvimento local e respeito às culturas alimentares regionais; chegando, posteriormente, no entendimento sobre a compra de alimentos provindos da agricultura familiar, que atende também as questões vistas com a descentralização, mas inclui, por regra, os agricultores familiares nesse fornecimento de alimentos.

Um dos grandes achados sobre o funcionamento do programa nos municípios, que se repete em muitos dos trabalhos, foi a questão da dificuldade em cumprir com a regra de direcionar 30% dos repasses federais para a compra de produtos provindos da agricultura familiar. Apesar de os motivos para o não cumprimento não serem iguais em todos os casos, muitos deles apresentam os mesmos aspectos, como a não publicação periódica das Chamadas Públicas, o não entendimento dos editais pelos produtores familiares e a falta de ajuda técnica e jurídica para esses produtores. Entretanto, mesmo com as diversas dificuldades, algumas cidades apresentaram crescente melhora em termos de percentual de compra desses produtores, assim como conseguiram resolver alguns dos problemas que ocasionavam as Chamadas Públicas “desertas”.

Por fim, o estudo feito sobre a implementação do Programa de Alimentação Escolar no município de São Paulo, por Lívia da Cruz Esperança, de 2017, é o único que se aprofundou no funcionamento do programa na capital paulista, e por isso, foi um dos trabalhos mais importantes na análise. A autora descreve detalhadamente como funciona o programa no município, citando os atores envolvidos, os processos realizados para as compras públicas entre 2012 e 2016 e os resultados destes

no período analisado. Ao mesmo tempo, retoma muito do que os outros autores apontam em seus trabalhos, como o histórico e importância do PNAE, suas características de funcionamento como PAE no município, e os problemas enfrentados em sua implementação. Além disso, a autora, ao apresentar os gargalos do programa em São Paulo, dá direções para que se procure respostas sobre superações ou não destes desafios, assim como entender os porquês desses acontecimentos.

Portanto, a metodologia do trabalho foi desenvolvida, principalmente, pela análise de dados secundários, com foco em dados qualitativos, tendo como referências artigos, legislações, relatórios, notícias e outros documentos que permitem levantar alterações e desafios do programa, desde o início do Governo do Presidente Jair Bolsonaro. Em termos de dados quantitativos, foram levantados os valores dos repasses do FNDE ao município de São Paulo e o total gasto pela prefeitura com as Chamadas Públicas da agricultura familiar no período de análise proposto, buscando, através disso, entender se a regra de compra dos 30% da agricultura familiar foi cumprida.

A construção de dados primários foi feita por meio de duas entrevistas, uma com Walter Belik, professor titular de Economia na Unicamp e grande estudioso sobre o tema de alimentação escolar, e outra com Andréa Bruginski Dorigo, Nutricionista RT e Coordenadora de Planejamento de Alimentação Escolar na Secretaria de Educação (SEDUC) do Paraná, Estado que ganhou prêmio do FNDE de Boas Práticas na Alimentação Escolar e que tem auxiliado tanto o Estado como o Município de

São Paulo na elaboração de uma estratégia para o cumprimento da regra de compra dos 30% da agricultura familiar.

Sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

Criado em 1979, o PNAE é o mais antigo programa de alimentação escolar brasileiro, sendo referência internacional devido à sua diretriz de atendimento regular por todo território nacional, além do desenho voltado à dinamização da economia local (ROSSETTI, SILVA, WINNIE, 2016; CORSO, *et al.* 2018). Foi idealizado como parte do PRONAN II (Programa Nacional de Alimentação e Nutrição) para fornecer alimentação suplementar às crianças nas escolas, contudo, até 1988 era considerado de caráter assistencialista e de controle social, só se tornando um direito efetivo com a promulgação da Constituição naquele ano (ESPERANÇA, 2017). O PNAE é um programa federal implementado pelos Estados e Municípios, entretanto, inicialmente seu funcionamento era concentrado na União, que dirigia toda a logística da compra e distribuição dos alimentos. A descentralização da gestão ocorreu em 1994, promovida por convênios estabelecidos entre Entidades Executoras (EEx) e Governo Federal, o que possibilitou a aderência do programa aos hábitos alimentares regionais, melhorou e reduziu os custos de logística, e auxiliou no desenvolvimento do mercado local (BELIK, CHAIM, WEIS, 2004). Contudo, uma crítica que se faz à essa descentralização é que esta não ocorreu por completo, sendo a instância decisória ainda concentrada na União,

representada pelo Conselho Deliberativo do FNDE onde não existem representantes de Estados e Municípios, como da União dos Dirigentes Municipais da Educação (Undime) ou do Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (Consed), para auxiliar na elaboração das regras que terão de executar (BONDUKI, 2017).

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (LOSAN), de 2006, foi determinante para que, no ano de 2009, fosse criada e aprovada a Lei 11.947/09 (ROSSETTI, SILVA, WINNIE, 2016), que trouxe a novidade da obrigatoriedade da compra de produtos da agricultura familiar com pelo menos 30% dos recursos repassados pelo FNDE às Entidades Executoras, alterando também a forma de compra que passa a ser por Chamadas Públicas, substituindo, dentro do PNAE, a Lei 8.666/93 nas compras dos agricultores familiares. A nova regra de compra dos 30% da compra da agricultura familiar, especificou a necessidade de posse de DAP (Declaração de Aptidão ao Pronaf) pelo produtor e o seu limite de venda de R\$ 20 mil por ano ao programa (SCHWARTZMAN, 2015).

Com a Lei 11.947/09, o papel do nutricionista aumentou, se tornando um ator chave na implementação do programa, tendo como atividade fundamental o mapeamento da produção local e aproximação dos agricultores para compreender: quais são os produtos que existem no município e quais são aqueles que podem ser produzidos, em que quantidade são produzidos e em que época do ano, e se os alimentos cumprem as regras colocadas na inspeção sanitária. (ALEXANDRE, *et al.* 2018).

Em junho deste ano, foi votado e aprovado pela Câmara o PL 3292/20 do Deputado Vitor Hugo do PSL (GO), o qual prevê, dentre outras provisões, a eliminação da prioridade de compra de alimentos escolares dos povos indígenas, quilombolas e assentados da reforma agrária (Câmara dos Deputados, 2021), alterando o texto da Lei 11.947/09. O projeto agora está aguardando apreciação do Senado Federal para votação, e caso seja aprovado será um duro golpe sobre a conquista de compras de atores que são extremamente marginalizados e criminalizados – no caso dos assentados rurais –, podendo refletir em um aumento no êxodo rural destes, por importante perda de mercado, e em um aumento em sua desvalorização social.

A Lei 11.947/09, que viabilizou a inclusão dos agricultores familiares ao programa, permitiu tanto a venda de produtos naturais e nutritivos para a alimentação dos escolares, como também a elevação da renda desses produtores, além de melhorar e ampliar suas produções e gerar uma valorização e socialização desse ator, tornando-se importante instrumento legal de desenvolvimento local e social (BELIK, SOUZA, 2009; FLORIAN, COSTA, BARROS, 2018). Essa ideia, como mencionado pelos autores BACCARIN, J. G. *et al*, (2017) faz parte do denominado **Home-Grown School Feeding** (HGSEF), que busca potencializar o aumento de renda dos agricultores, o desenvolvimento local e a promoção da saúde pública, que juntos combatem a insegurança alimentar e a pobreza, os quais se reforçam mutuamente num ciclo contínuo quando não combatidos. Essa compra da agricultura familiar, contudo, não seria possível sem a anterior descentralização do programa, dada a imensa dificuldade

que a União teria de se aproximar destes produtores localmente. Além disso, ela fortaleceu a realização das compras de alimentos de acordo com os hábitos e cultura alimentares locais, incentivando também a criação de circuitos locais de comercialização (SCHWARTZMAN, 2015), um dos atuais objetivos do programa.

A concretização da venda pelos agricultores familiares depende de fatores como a data de publicação da chamada pública e da assinatura do contrato, a sazonalidade do produto demandado *versus* ofertado, a possibilidade de cumprimento dos regulamentos sanitários decretados pela Anvisa, o preço ofertado nas chamadas públicas, entre outros (SCHWARTZMAN, 2015; BACCARIN, J. G. *et al*, 2017). Além destes, a implementação da nova regra dependia também de fatores políticos como o convencimento dos gestores municipais sobre: a importância da lei, a existência de agricultores familiares locais aptos ao fornecimento para o programa, a necessidade de reformulação dos cardápios para conversar com os gêneros locais e sua sazonalidade, a criação de estruturas para a realização das entregas etc. (BONDUKI, 2017; BACCARIN, J. G. *et al*, 2017).

Vale ressaltar que o acompanhamento e fiscalização da implementação do PNAE são realizados pelos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), juntamente do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), do TCU (Tribunal de Contas da União), da CGU (Controladoria Geral da União) e do Ministério Público. Entretanto, os CAE merecem uma atenção especial, pois estes estão localizados em cada uma das Entidades Executoras, sendo formados por integrantes da sociedade civil que deverão

acompanhar todas as etapas do produto, desde sua aquisição até o seu preparo e consumo (FNDE, 2020). De acordo com a “Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar”, publicada pelo FNDE em 2017, são funções do Conselho observar se o dinheiro repassado pelo FNDE foi aplicado na compra de alimentos escolares, se os valores pagos estão de acordo com os preços de mercado, se os produtos comprados estão sendo consumidos pelos alunos, se são de boa qualidade etc., e ao final dessa etapa – que deve ser contínua durante todo o ano letivo –, os conselheiros devem redigir e enviar um parecer da implementação ao FNDE, que o avaliará e tomará as devidas providências em caso de irregularidades.

Para que a função de conselheiro seja realizada adequadamente, o FNDE fornece uma capacitação focada em aspectos qualitativos da merenda. Contudo, de acordo com as autoras Marina Silva e Mariana Danelon, em seu artigo “Conselhos de Alimentação Escolares (CAEs): análise dos pareceres conclusivos sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)”, de 2013, 60% dos conselheiros de 67 prefeituras e 21 Estados não obtiveram qualquer capacitação, além disso, criticam o fato de o treinamento não ter um olhar para os procedimentos de controle fiscal, financeiro e licitatório, atividades que são bastante complexas e merecem atenção preparatória, principalmente em se tratando de pessoas que muitas vezes não tem qualquer experiência com essas funções.

Sobre o Programa de Alimentação Escolar em São Paulo: Histórico e Legislação

A partir do ano de 2006, a alimentação escolar no município priorizou o atendimento das necessidades escolares com alimentos orgânicos locais pelo Programa Merenda Escolar Ecológica, que previa a compra de hortifrutigranjeiros produzidos no município, o treinamento de merendeiras para utilização de receitas que tivessem aceitação em meio às crianças e a promoção de discussões em sala de aula voltadas a educação ambiental, com foco nos benefícios da alimentação orgânica para a saúde humana e para o meio ambiente. Quase dez anos depois, em 2015, acentua-se, mais uma vez, a relevância da compra desse tipo de alimento, prevendo a obrigatoriedade da inclusão de alimentos orgânicos ou de base agroecológica na alimentação escolar, sendo que estes deveriam ser adquiridos, preferencialmente, do agricultor familiar do município. Além disso, instituiu-se estratégias de incentivo à produção orgânica e agroecológica em meio aos produtores familiares, assim como assistências técnicas e de extensão rural para sua inclusão neste mercado institucional.

Atualmente, devido a emergência da pandemia do Covid-19, o programa teve de ser readequado para que se mantivesse funcionando, ocorrendo, inicialmente, por meio da distribuição de cartões de crédito (carregados com repasses mensais) às famílias de crianças matriculadas no sistema de ensino municipal para a compra de alimentos. Entretanto, para receber o benefício, estas deveriam ser cadastradas no Programa Bolsa Família, regra que vai

contra o princípio de alimentação escolar universal do PNAE e que, após determinação da justiça, teve de ser alterada, ampliando a distribuição para alunos que não possuem família cadastrada no Programa Bolsa Família, situação que elevou o atendimento à 600 mil dos 960 mil alunos matriculados nas escolas da prefeitura (Agência Brasil, 2020).

Contudo, em abril deste ano, o Governo Municipal passou a utilizar novo instrumento para distribuição de alimentos aos escolares, que foi a distribuição de cestas básicas, as “Cestas Saudáveis”, definida pela Instrução Normativa nº 09/21 da SME. Porém, ao observar a lista de alimentos contidos na cesta, percebe-se que não há descrição de hortaliças e alimentos *in natura* em grande quantidade, o que leva a concluir que a participação do agricultor familiar não foi tão relevante. Além disso, foram criados dois “Guias Orientativos sobre Alimentação Escolar para o Retorno às Aulas”, sendo um para gestão direta e parcerias e outro para gestão mista e terceirizada, contendo diversas diretrizes que tratam, principalmente sobre a necessidade de higienização dos alimentos e uso de objetos como máscaras e álcool em gel para transporte, manuseio e preparo dos alimentos (Secretaria Municipal de Educação, 2021).

Aspectos da compra e o papel da Coordenadoria de Alimentação Escolar (CODAE)

No município de São Paulo, o PAE é implementado pela CODAE, a qual é

responsável pelo gerenciamento administrativo, técnico e financeiro do programa e está localizada dentro da SME, possuindo quatro divisões vinculadas, as quais são: a Divisão de Educação Alimentar e Nutricional (DIEDAN), a Divisão de Qualidade e Logística dos Alimentos (DILOG), a Divisão de Nutrição Escolar (DINUTRE) e a Divisão de Gestão e Contratos da Alimentação Escolar (DICAIE) (Secretaria Municipal de Educação, 2021). A gestão do programa se dá de quatro maneiras diferentes: direta, onde a coordenadoria é responsável por todo o gerenciamento e fornecimento de recursos necessários para a sua execução; terceirizada, em que uma empresa especializada é contratada via licitação para preparar e distribuir a alimentação nas escolas; mista, que é muito parecida com a terceirizada, contudo, se diferencia desta por não exigir da empresa terceirizada a realização da aquisição dos alimentos; e rede parceira, na qual a SME firma contratos de complementaridade e cooperação com entidades conveniadas, criando uma corresponsabilidade sobre a alimentação escolar (Secretaria Municipal de Educação, 2020).

O tipo de gestão afeta como a compra para a alimentação escolar é feita, isso porque, a gestão terceirizada, por exemplo, deixa como responsabilidade da empresa contratada a aquisição de alimentos, situação que tende a afastar os agricultores familiares desse mercado, e que ocorre principalmente em grandes cidades, pois existe uma propensão à adoção desse tipo de gestão quanto maior for o município (BONDUKI, 2017). Esse fenômeno foi observado em estudo que realizou a comparação das compras em alguns Estados que possuíam compras terceirizadas, indicando

menores porcentagens de compras da agricultura familiar nos locais que tinham esse tipo de gestão, e dentre eles estava o município de São Paulo (CORSO, *et al.* 2018).

Ao analisarmos o município de São Paulo, percebemos que 57% das escolas possuem gestão direta, 28% possuem gestão terceirizada e 14% possuem gestão mista, o que é positivo pelo ponto de vista de que mais de 50% das instituições tem um compromisso maior com cumprimento dos 30% da compra da agricultura familiar. Contudo, podemos também analisar que cerca de 30% das instituições de ensino possuem gestão terceirizada, o que indica grande percentual de instituições que podem acabar não comprando destes agricultores.

Outro ponto são os repasses do FNDE ao município de São Paulo, que definem o montante da compra de alimentos do programa. Entre os anos de 2017 e 2020, foram analisados os valores dos repasses do FNDE ao município, observando também o valor de 30% deste que deveria ser destinado à agricultura familiar (Lei 11.947/09), o valor que realmente foi gasto com a agricultura familiar e a porcentagem deste valor. A partir disso, percebeu-se que o total de repasses para o município de São Paulo foi de R\$ 481.527.913,37 entre os anos de 2017 e 2020, sendo 104,13% – dos ideais 120%, 30% por ano – direcionados à compra da agricultura familiar no período. De modo geral, os repasses para o município cresceram nos últimos anos, com exceção do ano de 2018. Entretanto, o único ano que alcançou 30% de compras da agricultura familiar e, inclusive, superou os 30%, foi no ano de 2018. Todavia, mesmo após a análise dos contratos de 2018, contidos no Portal da Transparência da Prefeitura, que

indicam um total de 55,22% de compra da agricultura familiar, é de se questionar se isso de fato ocorreu, pois durante as pesquisas não foi possível encontrar nenhuma referência que exaltasse essa grande conquista do município.

Análise do estudo sobre a implementação no município

De acordo com Esperança (2017), o município iniciou as compras da agricultura familiar no ano de 2012, e deste ano até 2016, período de análise da autora, encontrou dificuldades em atingir a meta estabelecida pelo FNDE da compra 30% da agricultura familiar. Nestes anos, os percentuais comprados da agricultura familiar foram de 1%, 7%, 17%, 27% e 22%, respectivamente, sendo o valor investido de R\$ 62 milhões, que beneficiou 3,7 mil famílias agricultoras. Entretanto, se viu que parte destas compras eram de municípios do Estado de São Paulo que não a capital, e a outra parte provinha de municípios de outros Estados, como MS e PR, desrespeitando a regra de compra local do programa.

Segundo a autora, as Chamadas Públicas ocorrem por meio de editais publicados pela SME, especificando o alimento a ser adquirido, a sua quantidade e o preço a ser pago, o qual é igual para todos os produtores devido a definição de preços pela pesquisa realizada anteriormente à Chamada. Os agricultores que desejam participar da compra devem possuir a DAP (Declaração de Aptidão ao Pronaf) e enviar sua proposta em resposta ao edital. Entretanto,

com as primeiras Chamadas Públicas, foi visto que poucos agricultores em São Paulo possuíam DAP, situação que incentivou a realização de um mapeamento dos produtores no território para que se conhecesse mais sobre esses atores, e também, a fim de estimular a sua produção agrícola, foi feita uma demarcação dos bairros da zona rural presentes na cidade no novo Plano Diretor, com o intuito de garantir financiamentos e incentivos para estes produtores.

Além disso, Esperança afirma que a compra de alimentos da agricultura familiar no município ocorre somente por meio de cooperativas e associações, opção definida pelos gestores pela dificuldade de acompanhamento de tantas compras no município. A escolha dos alimentos para a compra, por sua vez, é resultado de diálogos entre a CODAE e os produtores, que explicam sua demanda e disponibilidade de produtos, respectivamente. Para validar sua oferta, o produtor deve apresentar determinados documentos e estar disponível para apresentação de amostras de seus produtos, caso necessário. Ao ser aprovado, são elaborados o contrato, o empenho financeiro, e o cronograma de entregas, os quais serão assinados pelo produtor vencedor da Chamada. Este, logo em seguida, participa de uma reunião com os gestores da CODAE para sanar dúvidas quanto aos procedimentos e prazos, e, a partir dessa data, terá 30 dias para iniciar o fornecimento.

Dentre os principais problemas envolvidos com o funcionamento do PAE em São Paulo no período analisado, a partir da ótica da administração pública, incluem-se a suspensão do edital pelo TCM, pois este não reconheceu, num primeiro momento, a Chamada Pública como instrumento de

compra para a alimentação escolar; a falta de entendimento, por parte da gestão da SME, de como o novo processo de compra ocorreria; a burocracia institucional, com muitas etapas para a publicação de um único edital; e a pesquisa de preço, que deveria atender a necessidade do produtor, sendo mais atrativo que o mercado, e a necessidade da prefeitura, não sendo tão caro a ponto de não haver edital. Por parte dos agricultores, os insucessos das Chamadas Públicas, ocorreram por motivo da não apresentação da documentação necessária pela cooperativa, dificuldade de entendimento do edital, a falta ou problemas no laudo laboratorial ou certificado de classificação vegetal, o cumprimento dos requisitos das embalagens e o cumprimento do cronograma pré-estabelecido.

Diante destes problemas, Esperança aponta algumas soluções como: a criação da NAAF (Núcleo de Agroecologia e Agricultura Familiar), uma assessoria técnica dentro da SME comandada por servidores que haviam trabalhado com o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) no município e, por isso, tinha o conhecimento sobre a agricultura familiar; a criação de GTs para aprofundamento no conhecimento sobre segurança alimentar e a permanência do agricultor no campo; e o contato com gestores de outras localidades que estavam tendo melhores resultados com o PAE, como Campinas e São Bernardo do Campo, para troca de conhecimentos.

Por fim, se faz relevante destacar alguns outros pontos de fragilidade da política no município naquele momento, como o pouco contato e apoio das nutricionistas com os agricultores; a falta de uma ATER (Assistência Técnica e de Extensão

Rural) no município para auxiliar esses produtores tanto na produção quanto com a documentação; a inexistência de um galpão refrigerado para entrega dos produtos e a falta de vontade política para criar meios para ampliação da venda dos produtos da agricultura familiar ao programa; os quais também se repetem em outras localidades estudadas por outros autores.

Casos de implementação dos PAE com foco em municípios do Estado de São Paulo

A partir do apresentado na cidade de São Paulo, foram analisados oito trabalhos que tinham como foco o funcionamento dos PAE em outros municípios do Estado, para que se pudesse realizar comparações que enriquecessem o diagnóstico. Portanto, a seguir serão relatados alguns dos resultados observados sobre a implementação do programa nos diferentes municípios paulistas.

O estudo “Situação dos municípios do estado de São Paulo com relação à compra direta de produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)”, de 2013, dos autores de Betzabeth Villar, Flavia Schwartzman, Bruna Januario e Jamile Ramos, buscou analisar, por meio de questionário, os 645 municípios do Estado de São Paulo na questão que o título do artigo propõe. Ao final da pesquisa, com 613 respostas municipais, observaram que mais da metade dos respondentes (325) não efetivaram plenamente as Chamadas Públicas, sendo principalmente pelos motivos de não publicação

da Chamada em 185 (57%) deles e da não assinatura do contrato de aquisição após a publicação em 120 (37%) deles.

Alguns autores (BELIK, CHAIM, 2009; ROSSETTI, SILVA, WINNIE, 2016; SCHWARTZMAN, 2015) citam a questão do tamanho dos municípios como determinantes para o sucesso ou não das Chamadas Públicas, sendo os de maior porte os que recebem mais recursos, mas também os que – na maior parte dos casos – possuem menor quantidade de produtores familiares locais, o que prejudica a realização das compras locais dos 30% da agricultura familiar. Contudo, comentam também que a questão do tamanho do município pode não ser tão determinante quando o município estabelece mecanismos de aproximação entre a administração pública e estes produtores (BELIK, CHAIM, 2009), sendo o caso, por exemplo, de São Bernardo do Campo, que investiu na articulação entre importantes atores, como as merendeiras e os produtores, para a realização da implementação adequada, pois criou-se melhores percepções sobre os alimentos ofertados por estas cozinheiras que passaram a apoiar a sua oferta nas escolas (CORSO, *et al.* 2018).

O trabalho “Políticas Públicas para a agricultura familiar: o PNAE na região do Alto Tietê”, publicado em 2016, por Samira Reis, mostra que os produtores familiares das cidades de Biritiba Mirim, Mogi das Cruzes e Suzano – que formam o chamado “cinturão verde de São Paulo” por possuírem a maior produção de hortaliças da região –, ainda esbarram em diversos obstáculos que os impede de participar do programa. Muitas das compras feitas nesses municípios não foram compras locais e os alimentos previstos na chamada pública não

eram *in natura*. Isso correu, pois, segundo um dos gestores do programa, as escolas não possuem a estrutura para preparar os alimentos *in natura*. Além disso, existe também a dificuldade no acesso à chamada pública e um desinteresse da prefeitura em adquirir produtos desses produtores, que se somam às dificuldades na execução dos contratos quando finalmente conseguem estabelecê-los. Ademais, cita-se a inexistência de um galpão refrigerado que armazene os alimentos perecíveis, deixando a logística destes alimentos por conta dos próprios agricultores, que não conseguem realizá-la devido ao alto custo de entrega de escola em escola.

No estudo “Vinculação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) com a agricultura familiar: caracterização da venda direta e das mudanças para os agricultores familiares em municípios do estado de São Paulo”, de 2015, por Flavia Schwartzman, avaliou-se, por meio de entrevistas em 16 municípios paulistas, alguns aspectos de execução do programa, destacando-se o fato de que mais da metade dos agricultores familiares não tinha sido contatada pelos nutricionistas do município para a identificação dos alimentos produzidos e apenas metade destes recebeu apoio de alguma instituição da agricultura. Além disso, afirmou-se que houve demora para publicação de chamadas públicas, que a compra de produtos era por apenas um período curto de tempo, que existiam dificuldades em cumprir com os regulamentos sanitários e também na obtenção de certificação de produtos orgânicos, insumos, financiamento e assistência técnica pelos agricultores.

O trabalho “Os gargalos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

em Araraquara sob a perspectiva da Administração Pública Municipal”, de Vera Ferrante e Augusto Paschoalino, por sua vez, aponta que os principais desafios encontrados são: a desconfiança dos agricultores frente ao poder público, a falta de uma central de alimentação escolar para a facilitação da logística de entrega e a falta de um diagnóstico completo da produção dos agricultores familiares, pela inexistência de contato entre os nutricionistas e outros atores do programa com os produtores. Adiciona-se também o fato da constante troca de gestão do programa, o que causa grande descontinuidade das ações promovidas para sua implementação.

De maneira geral, percebe-se que os problemas dos municípios citados nesta seção se assemelham entre si e também em relação aos problemas apontados no município de São Paulo, sendo bastante significantes as questões de dificuldade de publicação de Chamadas Públicas adequadas – com especificação de objeto, quantidade e preço –, a falta de estrutura nas escolas para o recebimento dos produtos *in natura* e em grandes quantidades, a falta de assistência técnica e jurídica aos produtores, o pouco contato com as nutricionistas para a elaboração dos cardápios e conhecimento dos produtos produzidos no município, a logística de entrega e a inexistência de um local refrigerado para entrega dos produtos.

Análise das Entrevistas

Nesta seção, resalta-se aspectos relevantes das entrevistas com Andréa Bruginski, Nutricionista RT e Coordenadora de Planejamento de Alimentação Escolar na

Secretaria de Educação do Paraná, Estado que ganhou prêmio de melhores práticas de alimentação escolar pelo FNDE; e com Walter Belik, professor de economia da Unicamp e grande produtor de conhecimento sobre o tema de alimentação escolar e PNAE. No primeiro caso, tratou-se de saber como funciona o PNAE no Paraná e quais são os diferenciais que fazem do programa no Estado ser exemplo de boas práticas no país, e no segundo focou-se em desvendar diversos questionamentos que apareceram durante as investigações sobre o tema.

Segundo Andréa Bruginski, inicialmente, a aproximação com os agricultores familiares e realização das compras deste grupo parecia impossível, mas a Secretaria de Educação “comprou a briga” e assumiu a frente nesse objetivo, tendo como ator central a nutricionista. No começo o corpo técnico da SEDUC fazia audiências públicas para se falar sobre o programa, o que possibilitou uma aproximação dos agricultores com a administração pública, e a criação de um laço de confiança entre os atores. Após a criação do Sistema Eletrônico Merenda, criado para realização das Chamadas Públicas, foram realizadas reuniões com os agricultores para mostrar como este funcionaria. Como resultados de 2021, dentre 191 propostas enviadas no sistema, apenas 5 ficaram de fora, o que é um indicativo de grande sucesso da Chamada.

No momento atual, a SEDUC do Paraná faz o empenho por grupo de alimentos, pois quando se compra por grupo se possibilita que haja entrega dos alimentos efetivamente, beneficiando os estudantes e os produtores. Nesse sistema, eles têm cerca de 3.000 entregas por semana, tendo apenas

3 pessoas dentro da Secretaria responsáveis por isso, sendo possível dado a forma como são feitos os contratos pelo Sistema Eletrônico. Além disso, o sistema já mostra a quantidade de alunos, o preço e o contrato anual para que o produtor tenha ciência de todos os detalhes da compra. Ao ser questionada sobre os problemas em São Paulo, Andréa afirmou que na capital, querem criar um software, porém não conseguem avançar, pois querem entregar sem erros e isso é impossível. Além disso, afirmou que as compras só irão funcionar, quando os agricultores falarem o que, quanto e onde podem entregar, pois ao realizarem esse contato com os agricultores familiares, elimina-se também a necessidade de mapeamento, ocorrendo a sua adesão ao programa naturalmente, pois se cria uma estratégia de aproximação, entendendo quem são estes produtores e suas possibilidades, e, conseqüentemente, um laço de confiança entre eles e a administração pública.

Walter Belik, por sua vez, afirmou que um dos fatores de sucesso da implementação do programa é a vontade política, e que após examinar vários casos sobre quem “puxava” os programas de alimentação, foi visto que normalmente é alguma liderança local, sendo também o CAE muito importante nessa definição dos programas de alimentação escolar. Afirmou também que, fatores como ter um departamento de compras organizado, ter um acompanhamento dos produtores com participação de assistências técnicas e uma central de distribuição, seria o ideal. Sobre as dificuldades para a implementação do programa, Belik pontua que existem obstáculos dos dois lados, tanto pelo lado da

prefeitura quanto pelo lado do produtor. Ao analisarmos o lado da prefeitura, a falta de comunicação entre as áreas da administração pública e a falta de entendimento dos Tribunais de Contas sobre o mercado de alimentos, acabam impedindo a implementação adequada do programa. Ao falarmos sobre o impacto das trocas de gestão da prefeitura e o funcionamento do programa, por sua vez, Belik afirmou que a continuidade da política é comprometida, mostrando seu ponto de fragilidade como política que não se constituiu totalmente como política de Estado, mas sim de governo que fica submetida aos interesses e agendas políticas daqueles que estão no poder.

Considerações finais

Essa pesquisa permite que percebamos a fragilidade política do programa – sendo fortalecida ou enfraquecida de acordo com os atores de poder decisório – e uma série de problemas operacionais relacionados à implementação do programa, como: a falta de estrutura nas escolas, para que estas recebam os produtos *in natura* e em grandes quantidades; a demora para publicação das Chamadas Públicas, assim como problemas em sua especificação de objeto, quantidade e preço; a falta de assistência técnica e jurídica aos produtores; o pouco contato com as nutricionistas para a elaboração dos cardápios e conhecimento dos produtos produzidos no município; e a inexistência de um local refrigerado para entrega dos produtos, facilitando a logística. Para além disso, pode-se depreender que o diálogo

entre os diversos atores envolvidos no processo de compras do PNAE devem ser central, pois, como vimos, é um importante instrumento para o cumprimento das diretrizes do programa, dado que pode garantir o apoio necessário aos agricultores familiares – tanto em termos de entendimento sobre sua produção e possibilidades de entrega, como em termos técnicos de melhoria de sua produção, e também em termos jurídicos, para o entendimento de editais e obtenção de documentação –, assim como possibilitam o entendimento sobre as especificidades do programa dentro da própria administração pública, que passa a trocar experiências e informações entre os diversos gestores e instituições, e permite a melhoria em sua execução. Ademais, destaca-se que é válido conferir se o percentual de compra no município em 2018 (55,22%) condiz com a realidade e, se sim, entender o porquê tal valor foi alcançado, permitindo que tal conquista seja repetida. Por fim, recomenda-se que a realização de novas pesquisas com visitas às instituições públicas que trabalham com a política, em sua gestão e implementação, sejam feitas para enriquecerem ainda mais o debate sobre o tema a partir dos presentes achados nesta pesquisa. ■

[VICTÓRIA BASSAN MINETO]

Graduanda em Administração Pública pela
Fundação Getúlio Vargas (FGV – EAESP).

E-mail: victoriabmineto@gmail.com

Referências

ALEXANDRE, V. P.; PEREIRA, M.; MEDINA, G.; MARTINS, B. B. **Passos da comercialização pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Agricultura Familiar em Goiás. Lições para o assessoramento técnico.** 4ª edição, revista e ampliada. 2018.

BACCARIN, J. G. et al. Indicadores de Avaliação das Compras da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar no Paraná, Santa Catarina e São Paulo. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 55, n. 1, p. 103-122, Jan. 2017.

BELIK, W.; CHAIM, N. A.; WEIS, B. **O programa nacional de alimentação escolar como instrumento de promoção do desenvolvimento local.** 2004.

BELIK, W.; SOUZA, L. R. **Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na América Latina.** Planejamento e políticas públicas ppp | n. 33 | jul./dez. 2009.

BONDUKI, M. R. P. C.; **Entre chicotes e cenouras orgânicas:** cooperação, coerção e coordenação na implementação das compras da agricultura familiar para o PNAE. Fundação Getúlio Vargas. 2017.

CORSO, A. C. T.; GABRIEL, C. G.; GONZÁLES-CHICA, D. A.; MACHADO, P. M. O.; SCHMITZ, B. A. S.; VASCONCELOS, F. A. G. **Compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE):** um estudo transversal com o universo de municípios brasileiros. Ciênc. saúde coletiva vol.23 no.12 Rio de Janeiro Dec. 2018.

ESPERANÇA, L. C. **A política de compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar do município de São Paulo.** 2017. Dissertação (Mestrado em Nutrição em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

FERRANTE, V. B.; PASCHOALINO, A. **Os gargalos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Araraquara sob a perspectiva da Administração Pública Municipal.**

FLORIAN, F., COSTA, V. M. H. de M., BARROS, M. S. C. **Percepção de atores sociais sobre programas de alimentação e nutrição em município do Estado de São Paulo.** Secur. Aliment. Nutr. [Internet]. 2º de agosto de 2018 [citado 27º de janeiro de 2021];25(2):51-65.

JANUARIO, B. L. **A implementação da Lei 11.947/09 da compra direta da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar em municípios do Estado de São Paulo:** possíveis fatores relacionados. 2013. Dissertação (Mestrado em Nutrição em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

REIS, S. D. G. M. P. **Políticas públicas para a agricultura familiar:** o PNAE na região do Alto Tietê – SP. 2016. Dissertação (Mestrado em Mudança Social e Participação Política) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

ROSSETTI, F. X.; SILVA, M. V.; WINNIE, L. W. Y. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o desafio de alimentos regionais e saudáveis.** Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas,23(2):912-923, 2016.

SCHWARTZMAN, F. **Vinculação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) com a agricultura familiar:** caracterização da venda direta e das mudanças para os agricultores familiares no estado de São Paulo. 2015. Tese (Doutorado em Nutrição em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

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

VILLAR, B. S.; SCHWARTZMAN, F.; LOURENÇO, B. J.; RAMOS, J. F. **Situação dos municípios do Estado de São Paulo com relação à compra direta de produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).** Rev. bras. epidemiol. [online]. 2013, vol.16, n.1, pp.223-226. ISSN 1415-790X.