



Análise de compras institucionais da agricultura familiar para a alimentação escolar no município de Acará, Pará

Analysis of institutional purchases of products from family farmers for school meals in the city of Acará, Pará

Edilza da Silva Souza Silva, Graduada, UFPA, edilza.souza.silva13@gmail.com;

Livio Sergio Dias Claudino, Doutor, UFPA, livio.claudino@gmail.com;

Rosângela do Socorro Nogueira de Sousa, Doutora, UFPA, rsns@ufpa.br;

Resumo

Este artigo analisa a participação da agricultura familiar na merenda escolar através do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), em Acará, município localizado no nordeste paraense, com forte potencial de produção agropecuária de base familiar. Analisou-se o ano de 2018, tendo por metodologia revisão bibliográfica e trabalho de campo, com entrevistas e aplicação de questionários diretamente aos agentes envolvidos com o programa. Como principais resultados, identificou-se que os gêneros alimentícios advindos da agricultura familiar em 2018 foram fornecidos por uma associação local e uma cooperativa localizada no município de Capanema, Pará. E, se por um lado, a entidade executora não encontra dificuldades para aquisição de gêneros da agricultura familiar, por outro lado, os fornecedores relatam limitações relacionadas à baixa frequência de aquisição, problemas com as hortícolas, entre outras. Há otimismo em relação à continuidade do programa e a certeza de que o PNAE é relevante tanto para a educação dos alunos quanto para os agricultores familiares, promovendo o desenvolvimento local.

Palavras-chave

PNAE; Agricultura Familiar; Educação.

Abstract

This article aims to analyze the participation of family farmers in the National School Feeding Program (PNAE), in Acará, a county located in the Northeastern region of Pará state. We analyzed data from 2018, using a literature review methodology and fieldwork, where we applied questionnaires directly to the agents involved in the program. Primary results indicate that in 2018 products from family farmers were provided by a local association and a cooperative located in the municipality of Capanema, Pará. The program executing entity reported not finding it difficult to acquire goods from family farming; however, suppliers report limitations related to the low frequency of acquisition, problems with vegetables, among other difficulties. Informants expressed optimism regarding the continuity of the program and the certainty that PNAE is relevant to both education and family farmers, promoting local development.

Keywords

PNAE; Family Farming; Education.

1. Introdução

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é o maior programa de fornecimento de alimentos no âmbito escolar da América Latina (FERREIRA, ALVES, MELLO, 2019). Também atua como política pública para o fortalecimento da agricultura familiar. De maneira geral e objetiva, o PNAE tem por finalidade melhorar a aprendizagem dos alunos, uma vez que, bem alimentados, podem apresentar melhor rendimento escolar, além de possibilitar a formação de hábitos alimentares saudáveis (BRASIL, 2019b). Para a sua implementação, há um conjunto de normas a serem atendidas. A principal delas, na qual nos deteremos neste trabalho, é a Lei 11.947/2009, sobretudo no Artigo 14, que institucionaliza a participação da agricultura familiar no programa.

A política de alimentação escolar passou por muitas transformações desde a segunda metade do século XX, para chegar aos moldes atuais. A preocupação central sempre foi a abrangência da merenda escolar. A obrigatoriedade de compra dos agricultores familiares é mais recente, tendo sido incluída há cerca de uma década. Não só em termos de inclusão no dispositivo legal, mas de execução da aquisição de alimentos da agricultura familiar, inúmeros desafios são enfrentados, logo, haver uma normatização e tornar-se uma política pública não garantem a efetivação do programa.

Para Sabourin (2017), políticas públicas são ações coordenadas implementadas com a finalidade de alcançar mudanças ou evoluções em determinadas situações. Alguns estudiosos, como Wagner e Gehlen (2015, p. 45), afirmam que “apesar do direito constitucionalmente assegurado, a forma administrativa das políticas públicas, nem sempre viabiliza seu acesso pelo público ao qual elas são direcionadas devido ao seu caráter burocrático, normativo e universalista”, sendo importante a avaliação e também o acompanhamento da implementação delas.

Tendo isso em mente, neste artigo, será evidenciado como tem se desenvolvido o PNAE em Acará, município do nordeste paraense, a partir de um estudo em campo no qual foram entrevistados alguns dos principais agentes envolvidos com a execução do programa. Conforme nos lembram Wagner e Gehlen (2015), Amartya Sen, um dos idealizadores do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), ressalta que, para o direito legalmente garantido ser exercido, é necessário ampliar a capacidade das pessoas (não só por meio de prerrogativas, mas também de provimentos) para que possam ter a liberdade de realizar, escolher e buscar

oportunidades a fim de exercerem sua condição de agentes. Conforme será demonstrado, o acesso dos agricultores ao programa, para ser mais satisfatório, demanda alguns provimentos.

As perguntas diretrizes do trabalho são: o município tem conseguido alcançar a meta de comprar pelo menos 30% da merenda escolar dos agricultores familiares? Quais as principais dinâmicas que envolvem a efetivação do programa? Frente a isso, o objetivo geral é analisar o funcionamento da compra de merenda escolar no município de Acará, compreendendo as dinâmicas que envolvem a participação deste segmento, bem como identificar limites e possibilidades relacionados ao programa. Como metodologia, utilizou-se pesquisa bibliográfica e trabalho de campo, por meio de observação e entrevistas com aplicação de questionários, conforme detalhado no próximo tópico.

2. Metodologia

O município de Acará fica a cerca de 100 km de Belém, capital do estado do Pará. Predomina a condição rural nos 4.344 km² de extensão e, conseqüentemente, maior número de população também no campo, sendo assim, essencialmente rural (IBGE, 2017). O município apresenta áreas propícias à produção agrícola, clima favorável e abundância em recursos hídricos, além de possuir características importantes, como comunidades remanescentes de quilombos, que vivem em terras produtivas, e que também podem acessar recursos do PNAE (SANTANA; SOUZA, 2014), sendo destaque também a agricultura diversificada (AMARAL, DARNET, GUERRA, 2017). Por outro lado, segundo Martins *et al.* (2014), há muitas limitações ao uso dos solos, no Baixo Tocantins, região em que se localiza o respectivo município, com problemas de fertilidade. Entretanto, ainda assim, os agricultores familiares desenvolvem sistemas eficientes para bom aproveitamento dos recursos disponíveis.

A metodologia da pesquisa envolveu observação, uma vez que a autora principal atua na rede pública de ensino e teve seu interesse despertado para compreender os processos e problemáticas relacionadas ao fornecimento de merenda escolar, tendo em vista a legislação específica sobre a agricultura familiar. Em seguida, fez-se necessário realizar revisão bibliográfica, por meio de artigos, livros, entre outros. Em outra etapa, após aprofundamento por meio de leituras, foi realizada pesquisa exploratória. Pelas características, pode-se definir como uma pesquisa exploratória e descritiva, não havendo tanto aprofundamento a ponto de

ser chamado de estudo de caso, se tomarmos os pressupostos “descrever e analisar uma unidade social, considerando suas múltiplas dimensões e sua dinâmica natural”, podemos considerar nossa pesquisa como um estudo de campo (ANDRE, 2013, p. 97).

Para coleta de dados, foram realizadas entrevistas aos interlocutores, utilizando questionários semiestruturados, elaborados especificamente para cada agente, com perguntas diferentes referentes à execução do PNAE no município e aos meios de acesso ao programa, relativos ao ano 2018. As entrevistas e preenchimento dos questionários foram feitas *in loco*, iniciadas no dia 26 de novembro de 2019, na comunidade Boa Esperança, onde está localizada a sede da única associação local que forneceu e ainda fornece alimentos para merenda escolar do município. Na ocasião, foram entrevistados 02 agricultores moradores da comunidade e integrantes da Associação dos Trabalhadores Rurais do Assentamento da Comunidade Boa Esperança (ATRACBE), ambos associados e fornecedores efetivos da associação, desde sua fundação. No dia seguinte, foram visitados os seguintes espaços/órgãos públicos: depósito de merenda, Secretaria Municipal de Educação (SEMED); Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), aplicando o questionário à nutricionista responsável técnica pelo programa no município; no Conselho de Alimentação Escolar, junto à presidência que atuou em 2018; e também junto à presidente de uma das Associações que não conseguiu concorrer à chamada pública. A escolha dos atores se deu por grau de envolvimento com o programa, abrangendo os principais agentes. Por questões de proteção ao sigilo/anonimato, algumas características das pessoas interlocutoras foram omitidas.

3. Revisão de literatura

3. 1. Política pública PNAE: breve histórico

O programa de alimentação escolar, como ação coletiva, teve início na década de 1940 com o surgimento das “caixas escolares” criadas por iniciativas particulares, sem ajuda do governo. Na ocasião, adquiriram-se recursos para prover merenda escolar aos alunos, que estavam na escola, procurando assegurar a permanência destes na Instituição de Ensino e a melhoria no aprendizado (BRASIL, 2013). O governo, observando a importância dessa iniciativa e vendo seus resultados, resolveu, ainda na década de 40, fomentar essa contrapartida com o então Instituto de Nutrição, o qual defendia a proposta de fornecer merenda escolar a todos os alunos da rede pública, fato que não se concretizou devido à falta

de recurso financeiro (OLIVEIRA *et al.*, 2014), tendo continuado nas duas décadas seguintes (REZENDES, 2019).

Na década de 1950, estrutura-se o programa governamental de alimentação escolar. Dessa vez, sob a responsabilidade pública em âmbito nacional, o Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN); logo em seguida, resultando no Programa de Alimentação Escolar, fomentado pelo Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI), que distribuía o excedente de leite em pó, destinado à campanha de nutrição materno-infantil. Em 1955, com o decreto nº 37.106, o PNAN passou a chamar-se Campanha da Merenda Escolar (CME) e foram acordados convênios diretamente com o FISI e outros órgãos internacionais (SANTOS, *et al.*, 2018).

Em 1956, com o decreto nº 39.007, volta-se a âmbito nacional e o programa passa a chamar-se Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME). Já em 1965, através do decreto nº 56.886, ganhou a denominação de Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE). Dessa forma, passou a receber ajuda de vários programas internacionais como: Alimentos para a Paz, Programa da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), do Programa Alimentos para o Desenvolvimento, e do Programa Mundial de Alimentos (PMA) da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO/ONU) (REZENDES, 2019).

Em 1976, o programa encontrava-se financiado pelo Ministério da Educação e gerenciado pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar, sendo parte do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN). Somente em 1979, passou a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (BRASIL, 2017a). Apesar das inúmeras alterações, é perceptível a intenção não só de manter, mas de aperfeiçoá-lo, sempre mantendo o foco na condução de ações que assegurassem a distribuição de merenda escolar a todas as escolas públicas do país.

Em 1988, esse direito tornou-se constitucional, com a promulgação da constituição federal, no artigo 208, inciso VII, discorrendo sobre as obrigações do Estado com a educação. Entre essas obrigações, está a alimentação, prevendo o “atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (BRASIL, 1988.).

Desde que o PNAE foi criado, todos os seus encargos como: contratação de serviços

terceirizados, distribuição dos alimentos, compra dos produtos, entre outros, e toda sua programação eram atribuídos ao órgão gerenciador. Já em 1994, com a Lei nº 8.913, houve a descentralização de recursos, transferindo a Municípios, Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal a competência para atendimento aos alunos de suas redes e das redes municipais das prefeituras, que não haviam aderido à descentralização, através de convênio com estes. A descentralização foi consolidada em 1998, com a Medida Provisória nº 1.784, já sob gerenciamento do FNDE, e o repasse passou a ser feito automaticamente, eliminando os convênios (REZENDES, 2019).

3. 2. PNAE atualmente e a participação da agricultura familiar

Atualmente o PNAE é reconhecido mundialmente como um programa de sucesso (SANTOS, 2017; SANTOS, *et al.*, 2018; REZENDES, 2019). Tem o objetivo de garantir a permanência dos alunos na escola, provendo parcialmente a necessidade nutricional e, conseqüentemente, melhorando o rendimento escolar desses educandos. O programa é gerido pelo governo federal, por meio de ministérios e secretarias federais, mas há uma constelação de instituições envolvidas em sua execução, como as secretarias estaduais e municipais, conselhos e empresas de assistência técnica, que executam, fazem controle e fiscalização. De acordo com a redação oficial, no Artigo 4, da Lei 11.947/2009, o PNAE:

Tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo (BRASIL, 2019b).

Os repasses são feitos pelo Governo Federal, diretamente aos estados e municípios, por dias letivos, pelos números de alunos indicados no Censo Escolar do ano anterior realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC) e pela etapa e modalidade de ensino de cada aluno também indicadas no Censo (BRASIL, 2017b). O valor (Quadro 1) é repassado em 10 parcelas mensais (de fevereiro a novembro) para a cobertura de 200 dias letivos, conforme o número de matriculados em cada rede de ensino (BRASIL, 2017b).

Quadro 1 - Valor repassado pela União a estados e municípios por dia letivo para cada aluno definido de acordo com a etapa e modalidade de ensino:

Modalidades	Valor aluno
Creches	R\$ 1,07
Pré-escola	R\$ 0,53
Escolas indígenas e quilombolas	R\$ 0,64
Ensino fundamental e médio	R\$ 0,36
Educação de jovens e adultos	R\$ 0,32
Ensino integral	R\$ 1,07
Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral	R\$ 2,00
Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno	R\$ 0,53

Fonte: Brasil (2017b), adaptado pela autora.

Dentre as inúmeras adequações na legislação da merenda escolar, podemos destacar o Artigo 14 da Lei 11.947/2009, que estabeleceu que o mínimo de 30% do valor repassado para a merenda escolar deve ser aplicado na aquisição de gêneros oriundos da agricultura familiar, priorizando assentamentos de reforma agrária e comunidades tradicionais (BRASIL, 2019b). Trouxe no seu bojo mudanças na forma de compra, como a dispensa licitatória, mas demandando outras exigências que tendem a estimular o associativismo e cooperativismo. De maneira estratégica, a exigência tem a intenção de contribuir para o fortalecimento da agricultura local, incentivando os agricultores à produção e, conseqüentemente, dinamizando a economia. Além de ser uma oportunidade de renda, o programa garante a satisfação dos agraciados, com a melhoria da qualidade dos alimentos, pois serão beneficiados com alimentos regionais e, em geral, mais frescos.

As orientações são repassadas de maneira presencial pelos executores do programa, e também ficam disponíveis em sites governamentais, como o do FNDE. Nesse, oferecem, além do caderno de legislação do PNAE, que contém as normativas, cartilhas e manuais que mostram de forma dinâmica, como as entidades executoras (Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as escolas federais) podem atuar na aquisição

de alimentos para alimentação escolar, uma cartilha específica para orientação da aquisição de gêneros da agricultura familiar, e um tutorial direcionado aos agricultores que tenham interesse em fornecer a sua produção. Dentro da legislação regente do programa, essas condições para aquisição de alimentos relacionados à merenda escolar são encontradas no capítulo VI e na seção II, referente à agricultura familiar, que teve sua redação alterada pela resolução nº 26/2013 e, posteriormente, pela resolução nº 04/2015.

4. Resultados e discussões

4. 1. PNAE no município de Acará: funcionamento, dinâmicas e discursos

O município de Acará é participante do PNAE e compra da agricultura familiar desde 2009. Grosso modo, o processo de compra e venda ocorre da seguinte maneira: a partir da publicação da chamada pública, em sites para ampla divulgação do processo, os interessados têm 20 dias para se adequarem às condições descritas no edital e mostrarem interesse através do projeto de venda (planilha disponível no site FNDE). Em seguida, ocorre a entrega e seleção do projeto de venda, obedecendo critérios estabelecidos nas normativas do PNAE, que dão prioridades a produtores locais, de assentamentos, comunidades indígenas, quilombolas e de comunidades tradicionais. Os interessados deverão estar com as documentações cabíveis à participação.

Entre todos os documentos necessários, o principal deles, que pode se dizer que é a identidade do produtor familiar, é a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP)– Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. No documento, vêm informações sobre a origem, produção, tamanho do lote, renda etc., devendo estas estarem de acordo com o que determina a Lei nº 11.326/2006, que diz quem é considerado agricultor familiar (até quatro módulos fiscais, predominância de mão de obra familiar, gestão familiar e renda oriunda predominantemente das atividades no estabelecimento). A DAP pode ser física quando é por indivíduo, ou jurídica, quando é de cooperativa ou associação.

O PNAE atendeu em Acará, no ano de 2018, 19.679 alunos das modalidades creche, pré-escola, fundamental, médio, Educação de Jovens e Adultos (EJA) fundamental e EJA médio e Atendimento Educacional Especializado (AEE); 2.510 do Programa Mais Educação e 1.235 das escolas quilombolas (BRASIL, 2019a). O edital referente à chamada de 2018 foi

disponibilizado no dia 19 de fevereiro, no site da Prefeitura Municipal de Acará¹, com o título de “dispensa licitatória” no portal da transparência. O edital contém as informações necessárias para compra e venda dos gêneros da agricultura familiar, baseadas na lei, inclusive a tomada de preços, que é um diferencial importante para que o agricultor obtenha ganhos adequados pelo seu produto, bem como a pesquisa de preços, realizada no mercado local, feira e, diretamente, com agricultores que já fornecem seus produtos a outros. As escolhas dos produtos divulgadas no edital são feitas de acordo com a produção local.

Após todas as arestas acertadas com os fornecedores selecionados, assinados os contratos, iniciam-se as entregas dentro dos prazos estabelecidos em contrato de compra e venda. A entrega dos gêneros até o depósito é de responsabilidade do fornecedor e, até as escolas, é de responsabilidade da prefeitura. Em 2018, foram estabelecidos contratos com a Associação dos Trabalhadores Rurais do Assentamento da Comunidade Boa Esperança (ATRACBE) e com a Cooperativa de Produtores Rurais da Região dos Caetés (COOCAETES). Vale ressaltar que a primeira está localizada no município, na comunidade Boa Esperança, situada às margens do Rio Acará, no Baixo Acará, a 20 km da sede do município, com acesso por estrada e rio, e a segunda (COOCAETES) situa-se na Rodovia BR 316, no município de Capanema, Pará.

4. 2. Relatos dos interlocutores

Conforme foi informado na metodologia, foram realizadas entrevistas com aplicação de questionários a agentes do programa para o desenvolvimento deste trabalho. As informações postas aqui foram coletadas através de questionários estruturados e, concordantes ou conflitantes entre si, estão de acordo com os relatos, consentidos e revisados pelos entrevistados.

Conselho de Alimentação Escolar

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) é um órgão de caráter fiscalizador, que tem como função acompanhar a concretização da merenda escolar, desde a compra à entrega dos produtos nas escolas. Trata-se de um órgão “colegiado de caráter fiscalizador,

¹ Site da Prefeitura Municipal de Acará, Portal da transparência. Disponível em:

<<https://acara.pa.gov.br/dispensa-de-licitacao-no-2501012018/>>. (Acesso em: 19 nov. 2019)

Agricultura Familiar: Pesquisa, Formação e Desenvolvimento • Belém • v.13 , nº1 • p. 41-61 • jan-jun 2019

permanente, deliberativo e de assessoramento, responsável pelo acompanhamento da utilização dos recursos repassados pelo PNAE, zelando pela qualidade da alimentação escolar, em todas as etapas do processo de execução do Programa” (BRASIL, 2019b, p. 109). O Conselho é responsável por dar o parecer final do desempenho do programa no município e, de acordo com o parecer, determinar se haverá ou não a execução do PNAE no ano seguinte².

O CAE do município é formado por 14 membros, sendo 7 titulares e sete suplentes, eleitos nas cadeiras de pais de alunos, sociedade civil, representantes da educação e representante do poder executivo, conforme entrevista feita junto à presidência responsável em 2018. As reuniões entre os membros aconteciam a cada dois meses e, caso necessário, reuniões extraordinárias poderiam ser realizadas. Segundo a pessoa entrevistada, ocorriam pequenos impasses em relação aos horários das reuniões, devido alguns membros serem funcionários públicos, outros não, e trabalharem em turnos diferentes, dificultando a marcação das reuniões. Para realizar as fiscalizações nas escolas, a prefeitura fornece como subsídio o transporte, o combustível e um valor simbólico destinado à alimentação, porém a falta desse provimento, algumas vezes, limita o desempenho de suas atribuições.

Para que haja maior coordenação, evitando perdas, os membros do CAE são informados pela coordenação acerca do dia em que ocorrerá a entrega dos produtos no depósito de merenda do município. Dessa maneira, a entrega é acompanhada criteriosamente pelos membros do CAE, conferindo os produtos, supervisionando a qualidade, as datas de validade, entre outras coisas, como o armazenamento e a distribuição.

Em relação aos gêneros da agricultura familiar, segundo a pessoa interlocutora, foram registrados alguns problemas como, por exemplo, o armazenamento. Em consonância com a fala da responsável técnica, essa é uma dificuldade enfrentada, pois o depósito não dispõe de um refrigerador para a conservação de frutas e, principalmente, verduras, resultando em perdas desses gêneros. A entrega é feita em dois caminhões, mas se torna insuficiente,

² Art. 34 da Res. FNDE 26/13: Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, o CAE, órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, composto da seguinte forma: I – um representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo ente federado; II – dois representantes das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, indicados pelos respectivos órgãos de representação, a serem escolhidos por meio de assembleia específica para tal fim, registrada em ata; III – dois representantes de pais de alunos matriculados na rede de ensino (...), escolhidos por meio de assembleia específica para tal fim; e IV – dois representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica para tal fim, registrada em ata. §1º Os discentes só poderão ser indicados e eleitos quando forem maiores de 18 anos ou emancipados. §2º Preferencialmente, um dos representantes a que se refere o inciso II deste artigo deve pertencer à categoria de docentes.

devido à extensão territorial do município. Nas escolas, há sempre relatos feitos pelos gestores de que “a merenda não é suficiente”. A pessoa entrevistada acredita que isso acontece devido o repasse ser feito de acordo com censo do ano anterior, no qual havia menos alunos no município, apoiando a fala da responsável técnica.

Apesar dos percalços, a avaliação do CAE para o PNAE no ano de 2018 foi boa. Mesmo diante dos desafios, segundo a entrevistada, foi possível aplicar os 30% exigidos em lei com a compra de gêneros da agricultura familiar.

Emater local

A Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) é um órgão público que tem como papel operar políticas públicas mais específicas para o meio rural. O órgão atua na orientação dos agricultores e suas organizações referentes ao desenvolvimento de suas produções, acompanhando as transformações no cenário recente das ações de assistência técnica e extensão rural em moldes mais formais (ROSSÉS; SOUZA, 2019). Dentre as instituições governamentais, a EMATER é aquela que mantém um maior contato direto com o produtor familiar do município, desenvolvendo atividades como orientações, através de palestras, cursos, execuções de projetos e outros.

Além disso, é a entidade responsável pela emissão da DAP, tornando-se um dos principais agentes de divulgação e orientação da participação dos agricultores no PNAE. Os agentes estão envolvidos nas orientações burocráticas, quando solicitadas pelas associações, desde as documentações exigidas nas chamadas públicas até a elaboração dos projetos de vendas e demais ações relacionadas. De acordo com a entrevistada, e em conformidade com as outras entrevistas, há cerca de 200 associações no município, mas as mesmas ainda não estão devidamente legalizadas, principalmente devido a problemas orçamentários (custos de legalização) e documentação.

Em Acará, a EMATER desempenha tais funções, sendo fundamental para a participação do agricultor no programa, levando até ele as informações, mostrando as oportunidades e auxiliando nos processos cadastrais, assim como acontece em outros locais do país. No município de Coimbra, Minas Gerais, por exemplo, ela é considerada a principal ponte entre o agricultor e as entidades executoras, tanto estaduais quanto municipais (BASTOS; BIFANO; LORETO, 2017). Os envolvidos na concretização da política pública

de merenda escolar contam com a EMATER desde o levantamento da produção local para a elaboração do edital até a divulgação e orientação a participação dos agricultores no programa.

Atendendo ao questionário, a pessoa entrevistada supôs qual seria o maior impasse para o funcionamento do programa, e possíveis melhorias. Em sua resposta, indicou que o maior impasse para a compra da agricultura familiar seria “o novo perfil da política nacional, ou melhor dizendo, a mudança da Lei”, relacionado às possibilidades de flexibilizar a lei dos 30%. Reforçou ainda que, caso isso ocorra, os municípios não fariam esforços para comprar dos agricultores familiar, uma vez que se trata de um processo mais complexo para as prefeituras, em relação às outras compras. No que diz respeito às melhorias, seria o aumento do valor mínimo para a aquisição da agricultura familiar de 30% para 50% e pequenas chamadas públicas, por localidades, quando se tratasse de municípios extensos, como Acará. Isso evitaria o desperdício por falta de armazenamento no depósito e o alimento chegaria com melhor qualidade na escola.

Associação participante: ATRACBE

A entrevista com a associação participante foi feita a um dos membros da Associação dos Trabalhadores Rurais do Assentamento da Comunidade Boa Esperança (ATRACBE), identificado como “o articulador”, pois é ele que toma as iniciativas dos trabalhos junto com o presidente, para que a associação atenda à chamada pública. Apesar de seus esforços, esse membro não pode assumir a presidência, tendo em vista que a associação está localizada em área de assentamento e ele não é cadastrado como assentado. Independente disso, está à frente desde o surgimento da associação.

A associação atende o município com produtos da agricultura familiar desde 2009, porém uma das maiores dificuldades foi entrar no mercado, tendo em vista os processos burocráticos, cuja adequação não é uma tarefa simples, pois é preciso dispor de um valor alto em recursos financeiros para custear a logística, acionar outros órgãos (cartórios, Receita Federal...), registrar atas, tirar certidões, contratar profissionais como advogados, contadores, dentre outros. Conforme destacam Amaral, Darnet e Guerra (2017), que também estudaram a ATRACBE, participar de associação aumenta as possibilidades de inserção no mercado, o acesso às políticas públicas e à assistência técnica.

Apesar de estar com todos os documentos exigidos, a associação ainda teve que enfrentar questões de politicagens (situações que envolvem assuntos particulares/individuais nas decisões públicas). Em contradição com a fala da responsável técnica, o “articulador” informou que 04 concorrentes se apresentaram à chamada pública, sendo apenas a ATRACBE do município. Segundo ele, o município possui aproximadamente 200 associações inscritas que não conseguiram participar por não atenderem às exigências regulamentais.

O desenvolvimento do processo burocrático influencia na limitação da capacidade dos agentes, pois requer conhecimentos específicos para desenvolver essa etapa (WAGNER; GEHLEN, 2015). Na ausência de tais provimentos, há a contratação de profissionais da área e, nesse caso, é preciso haver condições financeiras. Dessa maneira, constatou-se que o número de associações existentes no município apenas inscritas é expressivo e, apesar do direito garantido, a liberdade de realizar e de exercer esse direito são dificultados pela não ampliação dos limites da sua capacidade para lidar com o processo necessário para alcançá-lo.

Em 2018, a ATRACBE forneceu ao município polpas de frutas, farinha de tapioca, farinha de mandioca, abóbora, banana, melancia, laranja, galinha caipira, folhagem (couve, alface, cheiro verde etc.), uma vez ao mês. A entidade executora emitiu o pedido dos gêneros e da quantidade necessários para o mês; o presidente da associação, por sua vez, se dirigiu aos associados em reunião na sede da associação e verificou quem tinha os produtos solicitados e a quantidade, dividindo da melhor forma para que todos pudessem participar. Dessa forma, sempre atendem completamente a demanda, tendo dificuldade apenas com as folhagens (alface, couve, entre outros) no período de inverno, já que as condições climáticas e técnicas não favorecem a produção.

A associação dispõe de um caminhão que faz a entrega até o depósito de merenda escolar, na sede do município. Após a entrega dos gêneros alimentícios e, em conformidade com o que foi dito pela responsável técnica, em aproximadamente 5 dias, é efetuado o pagamento, depositado na conta da associação e repassado aos agricultores logo em seguida.

Além das dificuldades burocráticas enfrentadas para legalizar a associação, a entidade não ficou isenta de outros obstáculos burocráticos. Segundo informações dos entrevistados, todos os anos, a associação investe cerca de R\$ 3.000,00 (três mil reais) a R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) para se adequar novamente às exigências relacionadas à chamada

pública na qual pretende concorrer, pois, eventualmente, acontecem atualizações na resolução ou qualquer outra exigência feita pela entidade executora,. Todo processo burocrático, incluindo o projeto de venda, é realizado com a assessoria da EMATER.

Associação não participante

Como foi constatado, com base nas respostas dos entrevistados, há, no município, aproximadamente 200 associações, além da associação do item anterior, as quais não participaram da chamada pública, pois nem todas estão legalizadas. Entre elas, estivemos em contato com a presidente da Associação dos Moradores Mínimos e Pequenos Agricultores de Emaus, localizada na comunidade Emaus, no Projeto de Assentamento Fortaleza. Associação de pequeno porte, com 58 associados.

A Associação foi fundada em 1996, ano em que deram início aos procedimentos necessários para a legalização da associação. Os associados ficaram sabendo do programa de merenda escolar através da EMATER e tiveram a contribuição dos técnicos da instituição para o atendimento aos procedimentos, porém, devido aos custos, pausaram os encaminhamentos por alguns anos, pois precisavam quitar as dívidas da Associação junto ao Governo Federal. Somente em 2019 retomaram o processo e agora encontram-se regularizados e com expectativas para a chamada pública de 2020.

Wagner e Gehlen (2015), a partir de outros autores, fazem uma discussão englobando a burocracia do programa PNAE. Ressaltam as oportunidades trazidas pelo programa como: i) a ampliação das chances de vida do agricultor familiar; ii) a inserção dele no mercado; iii) o reconhecimento como produtor de alimentos e outros benefícios. Por outro lado, também ressaltam que muitos considerados agricultores de acordo com a Lei não participam por não se enquadrarem na “operacionalização” da política pública.

Enquanto a associação não está atuando, os agricultores associados vendem suas produções também à ATRACBE, nos comércios em Belém, à empresa Petruz Fruity em Castanhal (que compra a produção de açaí) e aos atravessadores, que são comerciantes livres e compram produtos direto da comunidade, oferecendo geralmente um preço menor que o praticado nas demais formas, mas oferecendo a comodidade da venda com pagamento imediato e coleta na porta do agricultor.

Nutricionista responsável técnica

Foi estabelecido nas normativas do PNAE, no Art. 11 da Lei 11.947/2009, que o nutricionista também é o responsável técnico do programa,. Em Acará, há uma nutricionista responsável técnica, juntamente com uma coordenadora, atuando frente ao programa, que é obrigatório para a operacionalização do PNAE. Entre as muitas atribuições, a nutricionista é responsável por coordenar o programa no município, acompanhar todo o processo de aquisição de alimentos até a distribuição aos alunos, elaborar os cardápios das escolas de acordo com o percentual mínimo de nutrição exigido nas normativas do PNAE. A responsável técnica reiterou que, em 2018, apenas uma associação e uma cooperativa se apresentaram para participar da chamada pública, sendo que outras não participaram devido não estarem com a documentação exigida completa, em decorrência da complexidade burocrática.

Sobre como acontece o processo de compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar para a merenda escolar, a profissional ressaltou o cuidado em verificar a produção dos agricultores do município para a chamada pública e ainda o acompanhamento mensal, para assegurar a disponibilidade dos fornecedores. Há também um cuidado em relação ao pagamento dos fornecedores. É realizado imediatamente ou, no máximo, 5 dias após a entrega. Segundo essa profissional, se o repasse da parcela mensal do PNAE já estiver na conta do Programa, são enviadas as notas para o setor responsável e o valor é depositado na conta do fornecedor, que, nesse caso, seria da associação. A nutricionista reiterou que primeiro verifica se há recursos disponíveis, para então realizar o pedido, a fim de que não haja transtornos com o pagamento aos produtores.

Em relação aos desafios para desenvolver o programa, destaca os valores disponíveis para a aquisição, o que limita e interfere na composição dos cardápios. Segundo a interlocutora, o valor por aluno repassado pelo FNDE encontra-se sem reajustes há anos, apesar da inflação que atingiu os preços dos produtos, tendo que ter “jogo de cintura”, nos termos da entrevistada, para realizar a distribuição da merenda escolar de maneira que o valor nutricional chegue o mais próximo possível do exigido. Esta situação se torna mais restritiva devido ao repasse monetário ser feito de acordo com o censo escolar do ano anterior, uma vez que se encontra um menor número de alunos matriculados, pois as matrículas continuam no decorrer do ano. Segundo a nutricionista responsável técnica, em 2018, foi aplicado com êxito os 30% destinados à agricultura familiar, chegando à soma de 32%.

Agricultores

Conversamos com agricultores que são associados a ATRACBE, os quais ficaram conhecendo o PNAE através da associação e em cursos e palestras promovidos pela EMATER. Não relataram entraves relacionados às questões burocráticas para vender à associação. Suas DAP foram emitidas pela EMATER, seus dados coletados em suas residências, assim como a atualização das DAP, que são feitas a cada 2 anos. Fornecem produtos uma vez ao mês à associação, desde 2009, e os pedidos sempre vêm de acordo com a suas produções, logo, todos os meses, os produtores entregam à associação produtos tais como macaxeira, polpas de frutas, farinha de mandioca, farinha de tapioca, banana, abacaxi, cupuaçu, melancia e outros. Se ocorre de a produção não suprir o pedido, o outro agricultor membro da associação a completa, se ocorre de alguém ter mais do que o pedido, fornece parte da produção para que os demais também possam vender seus produtos, ou seja, o processo ocorre em conjunto, para que haja equilíbrios e satisfação, entendendo que a associação é um bem comum à comunidade.

O preço pago pelos produtos é satisfatório na opinião dos agricultores. Por outro lado, relataram o atraso no pagamento, que pode demorar de 01 a 02 meses aproximadamente. O motivo do atraso não é de conhecimento deles. Estes relatos são conflitantes com as falas do presidente da associação e da nutricionista, que afirmam acontecer de forma regular. Segundo os interlocutores agricultores, o atraso no pagamento estimula a venda para atravessadores, pois, embora os atravessadores paguem um preço muito inferior ao da associação, o pagamento é imediato. Além desse canal de venda, indicaram vender açaí para a empresa Petruz Fruity, de Castanhal, que compra semanalmente, indo buscar nos estabelecimentos. Por outro lado, a prefeitura só realiza a compra uma vez ao mês, e os agricultores são responsáveis pela entrega dos produtos até a associação. Apenas em situações justificáveis de não terem como transportar os produtos, a associação recolhe as produções sem nenhum custo.

4. 3. Perspectivas sobre o futuro do programa e síntese de pontos positivos e negativos

Uma das inquietações da pesquisa, especialmente frente ao cenário de mudanças políticas, com grandes impactos sobre as ações públicas, tanto na área da educação quanto do

financiamento da agricultura, foi saber acerca do que eles achavam sobre o futuro do programa de alimentação escolar. O quadro abaixo (Quadro 2) apresenta uma síntese das perspectivas dos diferentes agentes entrevistados. Destaca-se que, embora não seja representativa estatisticamente, principalmente daqueles grupos que possuem muitos agentes (agricultores e associação não participante), os demais representam bem, pois são poucos agentes dirigentes, os quais foram entrevistados.

Quadro 2 – Perspectivas sobre o futuro do PNAE.

Representações	Perspectivas
Agricultores	Acreditam que o programa irá continuar, por se tratar de merenda escolar.
CAE	Acredita que irá continuar, principalmente a aquisição de gêneros da agricultura familiar, e espera que o mínimo exigido aumente.
Associação participante	Acredita que vai continuar.
Associação não participante	Acredita que vai continuar, mas receia alguma decisão inesperada por parte do governo.
Emater	Acredita que irá continuar, mas teme que a qualquer momento o governo possa tomar decisões contrárias às leis já estabelecidas.
Nutricionista	Acredita na continuidade do programa, entretanto, teme alguma mudança contrária, baseada nas últimas decisões do atual governo.

Fonte: Pesquisa de campo. Elaborado pela autora (2019).

Conforme o exposto, há expectativas positivas e inseguranças em relação ao futuro do programa, mas todos se mostraram otimistas. Acreditam na continuidade do programa devido a sua importância, principalmente depois que foi acrescentada a Lei nº 11.947/2009 que, além de estabelecer a melhoria da qualidade dos alimentos, valorizou o agricultor familiar como produtor de alimentos saudáveis, mesmo que haja o temor, por parte deles, de que a qualquer momento possa ser revogada a Lei, baseado na governança após 2015. Pelas informações acima, apreende-se também que justamente aqueles agentes mais distanciados do poder público direto (agricultores, conselho e associações) são os mais otimistas, enquanto os operadores diretos são mais receosos quanto ao futuro do programa (Emater, nutricionista).

Embora alcance seu público alvo, agricultores e alunos, e apresente ações facilitadoras como a dispensa licitatória, que tem a intenção de possibilitar a entrada do agricultor familiar no mercado, ainda deixa a desejar, pois há muitas associações que não participam do programa por questões burocráticas. Há outros problemas como a falta de

refrigeradores para armazenamento, a demora da entrega nas escolas por insuficiência de meios de transporte para realizá-la, os auxílios ou a falta deles para a atuação do conselho e os repasses financeiros que são feitos pelo FNDE de acordo com o censo escolar do ano anterior. Uma síntese dos pontos positivos e negativos apontados pelos interlocutores pode ser vista abaixo (Quadro 3).

Quadro 3 – Síntese dos relatos, indicando pontos positivos e negativos do PNAE em Acará.

AGENTES	PONTOS POSITIVOS	PONTOS NEGATIVOS
CAE	Fiscalização; Recursos para realizarem sua função.	Falta de armazenamento; Pequena quantidade de merenda; Atraso nas entregas da merenda; Falta de recursos para realizarem sua função.
Emater	Divulgação; Emissão da DAP; Acompanhamento burocrático.	Burocracia; Quantidade mínima para compra.
Associação participante	Comercialização; Fonte renda.	Politicagens; Burocracia; Compra de folhagem (hortaliças).
Associação não participante	Vendem seus produtos a outros.	Burocracia; Custo Financeiro.
Nutricionista-responsável técnica.	Elaboração do cardápio regional; Pedido de acordo com a produção local; Regularidade no pagamento.	Baixa relação compra por aluno; Elaboração do cardápio; Dificuldades de armazenamento; Meios para entrega.
Agricultores	Fonte de renda; Reconhecimento; Incentivo à produção.	Atraso nos pagamentos; Pouca frequência da compra.

Fonte: Pesquisa de campo. Elaborado pela autora (2019).

Da maneira apresentada no quadro, pode-se constatar que cada interlocutor constrói sua visão particular sobre os benefícios e limites do programa de acordo com sua função junto ao PNAE. Convergem em perceber resultados positivos, que não são apenas individuais, mas coletivos, identificando também a movimentação econômica que favorece o desenvolvimento local. Em que pesem os pontos negativos, a questão burocrática ainda aparece de maneira significativa, demandando certa atenção por parte dos formuladores e executores da política. Além disso, fica evidente que há limites no volume de investimentos, e também que a interlocução entre os diferentes agentes pode ser melhorada com o intuito de diminuir perdas e a falta de coordenação. Os problemas citados, no entanto, não impediram o andamento dos

processos, mas são limites ao sucesso da implementação do PNAE, limitando que as prerrogativas possam efetivamente aumentar os provimentos e melhorar os meios de vida, ampliando o leque de escolhas.

5. Considerações finais

De acordo com os resultados da pesquisa, foi possível constatar que o programa PNAE tem alcançado inúmeros objetivos, mesmos tendo algumas limitações; promove a alimentação diária dos alunos em sua permanência na escola e fortalece a agricultura familiar. Apesar dos entraves burocráticos, os agricultores têm buscado se adequar para participarem do programa, fornecendo produtos de qualidade à merenda escolar do município. Vale ressaltar o empenho dos agentes, em evidência, para o sucesso da agricultura familiar, a atuação da Emater no município, que direta ou indiretamente está envolvida em quase todos os processos para que o agricultor faça usufruto da política pública que lhe é destinada, contribuindo para a finalidade do programa, assim como todos os demais envolvidos que, dentro das possibilidades que lhes são oferecidas, cumpriram com seus encargos.

Como contrapartida para a contribuição com o programa, vale reforçar a proposta da Emater, colocando a possibilidade do aumento do valor mínimo para a aquisição da agricultura familiar de 30% para 50%, e a realização de chamadas públicas por localidades quando se tratar de municípios extensos como Acará. Isso evitaria o desperdício por falta de armazenamento no depósito e o alimento chegaria com melhor qualidade na escola.

Ainda como proposta resultante da pesquisa, de acordo com os interlocutores, sugere-se que as compras sejam realizadas quinzenalmente. Assim evitaria que os agricultores vendessem por preços baixos a atravessadores e também minimizaria o problema com armazenamento. Considerando que o repasse financeiro feito de acordo com o censo anterior é insuficiente, seria pertinente estudar uma maneira para que o repasse fosse feito de acordo com o número de alunos do ano em curso. Em relação à burocracia, seria necessária a reavaliação das documentações exigidas, principalmente das associações.

Espera-se que impasses sejam sanados e que o programa continue em vigor, sendo aperfeiçoado em um contexto geral e também dentro da realidade de cada município. As intervenções devem ir além, pois o PNAE não é somente um programa assistencialista, é um promotor do direito à alimentação saudável e possibilita a permanência dos alunos nas escolas,

bem como fortalece a agricultura familiar. Conforme referencial teórico adotado, as capacidades e meios de vida têm sido ampliadas por políticas públicas específicas como as da alimentação escolar. A compreensão e debate desses processos, durante formações contemporâneas adotadas em inúmeras instituições de ensino, pesquisa e extensão têm se constituído em terreno fértil para as transformações sociais em nível local, especialmente no que concerne a um dos objetivos do milênio que é assegurar a Segurança Alimentar e Nutricional.

Referências

AMARAL, Ana Julia Mourão Salheb; DARNET, Laura Angélica Ferreira, GUERRA, Gutemberg Armando Diniz. A dinâmica dos sistemas de produção camponeses em Acará. **Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales**, out. dec. 2017.

ANDRE, Marli. O que é um estudo de caso qualitativo em educação? **Revista da FAEEDBA – Educação e Contemporaneidade**, Salvador, v. 22, n. 40, p. 95-103, 2013.

BASTOS, Rosaria Cal; BIFANO, Amélia Carla Sobrinho; LORETO, Maria Das Dores Saraiva. política pública e agricultura familiar: a eficácia do PNAE no município de pequeno porte. **Revista de política pública e segurança social**, v 1, n. 2, p. 75-99, 2017.

BRASIL, Ministério da Educação, Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Política de Alimentação Escolar**. 4. Ed. Atualizada e Revisada. Cuiabá: Universidade Federal do Mato Grosso. Rede e -Tec. Brasil, 2013. 93 p.

BRASIL, Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, **Caderno de Legislação**. 2019b. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-area-gestores/pnae-manuais-cartilhas/item/12094-caderno-de-legislacao-2019>. Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Documentação. Brasília, 2019. 533p

BRASIL. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Brasília D/F. 2017b. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pnae>. Acesso em: 09 dez. 2019

BRASIL. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Liberações-consultas gerais. Brasília D/F. 2019a. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/pnaeweb/publico/relatorioDelegacaoEstadual.do> Acesso em: 09 dez. 2019

BRASIL. **Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE-histórico**. Brasília D/F. 2017a. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>. Acesso em: 15 out. 2019.

FERREIRA, Helen Gonçalves Romeiro; ALVES, Rodrigo Gomes; MELLO, Silvia Conceição Reis Pereira. O Programa Nacional De Alimentação Escolar (PNAE): Alimentação e aprendizagem. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, v. 22, n. 44, p. 90-113, abr. 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Município de Acará**. 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/acara/panorama>. Acesso em: 19 nov. 2019.

MARTINS, Paulo Fernando da Silva, *et al.* Limitações ao uso agropecuário das terras firmes na Amazônia e transformação dos sistemas de produção dos agricultores familiares no território do Baixo Tocantins. **Agricultura Familiar: Pesquisa, Formação e Desenvolvimento**, v. 10, 2014.

OLIVEIRA, Leandro Gomes de, *et al.* Análise de estudos empíricos em avaliação de impacto no PAA e PNAE da agricultura familiar. In: **Anais... VI Encontro da Rede de Estudos Rurais**, 2014, Campinas, 2014.

REZENDES, Fabiane Reis. **A (in)efetividade do programa nacional de alimentação escolar (PNAE) nas escolas públicas do distrito federal**. Monografia (Bacharel em Direito), Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília. Brasília. 2019.

ROSSÉS, Gustavo Fontinelli; SOUZA, Renato Santos de. Um estudo sobre a racionalidade nas organizações de Extensão Rural: O caso da Emater. **Revista em Agronegócio e Meio Ambiente**, v. 12, n. 4, p. 1373-1394, 2019.

SABOURIN, Eric. Enfoque sistêmico e análise das políticas públicas rurais. **Agricultura Familiar: Pesquisa, Formação e Desenvolvimento**, v. 11, n. 2, 2017.

SANTANA, Diogo Pereira de; SOUZA, Armando Lírio de. Mercado Institucional de Alimentos: Alternativa para o desenvolvimento rural no Baixo Tocantins-PA. In: **Anais... Encontro da Rede de Estudos Rurais**, 4. 2014, Campinas.

SANTOS, Deborah Maria dos. **A alimentação escolar como estratégia de educação alimentar e nutricional: uma revisão da literatura**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Nutrição) Centro Acadêmico de Vitória de Santo Antão, Universidade Federal de Pernambuco, Vitória de Santo Antão, 2017.

SANTOS, Juliana Silva dos, *et. al.* O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e sua funcionalidade: um estudo de caso da E.E.E.F.M Senador Argemiro de Figueiredo - Campina Grande/PB. In: **Anais... Encontro Nacional dos Geógrafos**, 19. João Pessoa, 2018.

WAGNER, Danielle; GEHLEN, Ivaldo. A inserção da agricultura familiar no Mercado Institucional: Entre o direito e o acesso ao recurso da Política Pública. **Tempo da Ciência**, v. 22, n. 43, p. 43-54, 2015.