

## AGRICULTURA FAMILIAR E O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: UMA ANÁLISE NA PERSPECTIVA TOP DOWN

FAMILY AGRICULTURE AND THE NATIONAL SCHOOL FEEDING PROGRAM: AN ANALYSIS FROM THE TOP DOWN PERSPECTIVE

Recebido em 26.07.2021 Aprovado em 13.10.2021

Avaliado pelo sistema *double blind review*

DOI: <https://doi.org/10.32888/cge.v9i2.51024>

**Stefanie Gonçalves Aires**

[Stegaires@gmail.com](mailto:Stegaires@gmail.com)

Universidade Federal Do Pará – Belém/PA, Brasil

<https://orcid.org/0000-0002-6828-1617>

**Lidiane Nazaré da Silva Dias**

[lidianedias@ufpa.br](mailto:lidianedias@ufpa.br)

Universidade Federal Do Pará – Belém/PA, Brasil

<https://orcid.org/0000-0002-7546-5174>

**Ícaro Saraiva Laurinho**

[icarolaurinho@gmail.com](mailto:icarolaurinho@gmail.com)

Universidade Federal de Pernambuco – Recife/PE, Brasil

<https://orcid.org/0000-0003-1648-8752>

**Bianca Suelem do Nascimento Franco**

[nfrancobianca@gmail.com](mailto:nfrancobianca@gmail.com)

Universidade Federal Do Pará – Belém/PA, Brasil

<https://orcid.org/0000-0003-2128-6477>

### Resumo

O artigo apresenta desafios enfrentados pelos agricultores familiares no processo de venda de alimentos para o PNAE, conforme o modelo de gestão intersectorial na perspectiva de implementação *top down*. Utilizou-se um construto para aplicação junto aos agricultores familiares. Desafios como a burocracia documental exigida direcionam a formação de associações e cooperativas, de modo há reunir uma maior diversidade dos alimentos para atender aos editais. Consequentemente existe uma maior regularização devido facilidades para o processo de habilitação no certame. Evidências apontam que o programa está sendo implementado de acordo com a perspectiva *top down*, ocasionando maiores desafios considerados “desvios de rota”.

**Palavras-chave:** Agricultura Familiar. Programa Nacional de alimentação Escolar. Políticas Públicas. Top Dow.

### Abstract

The article presents challenges faced by family farmers in the process of selling food to the PNAE, according to the intersectoral management model in the perspective of top-down implementation. A construct was used for application with family farmers. Challenges such as the required document bureaucracy direct the formation of associations and cooperatives, so there is a greater diversity of foods to meet the notices. Consequently, there is greater regularization due to facilities for the qualification process in the event. Evidence indicates that the program is being implemented according to a top-down perspective, causing greater challenges considered as “deviations from the route”.

**Keywords:** Family Farming. National School Feeding Program. Public policy. Top Dow.

## Introdução

A agricultura familiar ocupa um papel fundamental na cadeia alimentar no país, sendo estabelecido vários programas para impulsionar essa atividade, dentre os quais destaca-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que tem intuito de fortalecer o desenvolvimento econômico regional, instituído em Lei Federal nº 11.947 (2009), o presente normativo consiste na determinação de que o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação (FNDE) utilizaria 30% das verbas destinadas às compras diretas dos gêneros alimentícios dos agricultores familiares.

Neste cenário, a despesa pública ocasionada pela aquisição de alimentos provenientes da Agricultura Familiar ocorre através da Chamada Pública, que é uma exceção à Lei nº 8.666 (1993), na qual ocorre dispensa de licitação, uma vez que toda compra efetuada pelo governo deve ser realizada por meio do processo licitatório conforme estabelecido pela lei vigente.

Assim o processo de chamadas públicas se apresenta como o meio mais fácil para o acesso dos agricultores ao PNAE, no entanto para que ocorra o percentual de repasse do FNDE é necessário que os agricultores obedeçam aos requisitos previstos na Lei Federal nº 11.947 (2009), como emissão de documento fiscal correspondente aos produtos, fornecimento de forma constante e regular os gêneros alimentícios, possuir condições higiênico-sanitárias adequadas entre outros (Lei nº 11.947, 2009).

Nesse contexto, a proposição apresentada pelo PNAE mostra-se eficaz, entretanto, são apontados entraves para que haja a transação dos agricultores com o governo, dentre os fatos levantados em estudos anteriores, destaca-se as dificuldades sinalizadas pelos agricultores e órgãos responsáveis pelo processo de aquisição dos gêneros alimentícios, a exemplo, conforme levantado por Saraiva *et al.* (2013) a falta de planejamento para a formulação dos cardápios escolares.

Diante do exposto, a problemática para atingir a implementação do PNAE será alvo deste estudo sob a ótica da intersetorialidade na perspectiva *Top Down*, que é um modelo de gestão governamental onde é empregada a articulação das três esferas de poder com saberes e competências do planejamento à aplicação, para atingir os resultados priorizando a eficiência, a efetividade e eficácia das políticas setoriais (CUSTÓDIO; SILVA, 2015).

Portanto, identificada a importância da política de caráter social e econômico para os beneficiários do programa, que são todos os alunos de escolas públicas e os agricultores familiares, o presente estudo tem por objetivo identificar os desafios enfrentados pelos agricultores familiares no processo de venda de alimentos para o PNAE, frente ao modelo de gestão intersetorial na perspectiva de implementação *top down*.

O artigo justifica-se por trazer a discussão sobre a efetivação do PNAE como uma estratégia de governo e sua capacidade de promover a melhoria na renda de agricultores rurais, destacando-a como fator de influência para o desenvolvimento local.

## Políticas Públicas e a Agricultura Familiar

Dentro do cenário político-econômico no Brasil na década de 1980, observa-se a reorganização dos movimentos sociais agrícolas e rurais, buscando respostas para às dificuldades enfrentadas pelos agricultores familiares. Nesse sentido, determinados governos direcionaram políticas diferenciadas de crédito rural, reforma agrária e transferências sociais aos agricultores familiares, ações essas, contidas nos Planos Plurianuais (PPA's) e criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1995 (BONAL; MALUF, 2009).

Além do crédito rural o PRONAF fornece financiamentos de infraestruturas e serviços básicos municipais, remetendo a uma política agrícola de maior alcance em termos de créditos concedidos e agricultores beneficiados (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELA, 2004). Posteriormente o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) surge elencando como um de seus objetivos o fortalecimento da agricultura familiar visando elevar a renda dos agricultores e enfrentar o problema da fome no país (HESPANHOL, 2013).

Apesar do PNAE surgir no ano de 1979 somente em 2009 com a introdução a Lei nº 11.947 (2009), que colocou em vigência, contendo entre as suas diretrizes, possibilitar a inclusão de alimentos saudáveis nas escolas Públicas Brasileiras, especialmente no que concerne à substituição de alimentos processados por alimentos in natura, como legumes e frutas (BACCARIN *et al.*, 2017).

O PNAE tem entre seus objetivos proporcionar alimentação adequada garantindo segurança alimentar e nutricional aos alunos; incentivar a aquisição de gêneros alimentícios locais, dando preferência à agricultura familiar e empreendedores familiares; priorizar as comunidades tradicionais indígenas e remanescentes de quilombos (Resolução do FNDE nº 38, 2009). Ressalta-se ainda que no mínimo 30% dos valores destinados aos Estados e Municípios para gastos com alimentação escolar devem ser destinadas a adquirir gêneros alimentícios provenientes da agricultura Familiar e suas organizações (BACCARIN *et al.*, 2017).

A Resolução do FNDE nº 38 de 2009, em seu Artº. 18, estabelece que a aquisição de alimentos da agricultura familiar dispensa processo licitatório, implementando a Chamada Pública como alternativa, essa tem como característica a garantia de preços mais justos e pré-estabelecidos, o que dispensa uma disputa entre os agricultores (BACCARIN *et al.*, 2017). Desse modo os entes públicos envolvidos devem adquirir alimentos de agricultores locais, caso haja impossibilidade, deverá ser identificado agricultores do território rural, seguido por agricultores do estado e, por fim, caso necessário, de agricultores de outros estados (Resolução do FNDE nº 4, 2015).

Com a implementação da Lei nº 11.947 (2009), o PNAE passar a atuar como política estruturante, agregando mais renda a agricultura familiar, melhorando a qualidade de vida local, e fornecendo alimentos mais saudáveis e com mais qualidade nutricional para as escolas públicas (TRICHES; SCHNEIDER, 2010).

Dentre os caminhos para análise das políticas públicas, destaca-se a intersetorialidade que pode ser compreendida como a articulação de saberes, que perpassa da formulação à implementação das políticas, priorizando assim eficiência, eficácia e efetividade nos resultados. O modelo de gestão de intersetorialidade requer a transferência do poder central para os níveis periféricos, assim, pode ser descrito como um modelo descentralizador de políticas públicas, que permite uma nova interação entre estado e sociedade no Brasil (CUSTÓDIO; SILVA, 2015).

A implementação de políticas públicas através desse novo modelo de gestão, sofre influência da Teoria Weberiana Burocrática ao ser analisada na perspectiva *Top Down*, pois existe a descentralização entre a elaboração, com prévio diagnóstico e a implementação da política, onde as ações governamentais são realizadas de cima para baixo, da esfera Federal para as unidades executoras; hierarquia de autoridade; rotinas de procedimentos padronizados e a previsibilidade de funcionamento (CUSTÓDIO; SILVA, 2015).

A implementação de políticas públicas da perspectiva *top-down* envolve diversos fatores, indo além da execução das decisões do topo, compreendendo o envolvimento dos atores e seus recursos, ideias, natureza do problema a ser solucionado, contexto do sistema político e as mudanças governamentais (HOWLETT *et al.*, 2013). Onde a discussão quanto ao papel do Estado no processo de decisão pública deve ser retomada nas observações a partir da perspectiva *top down* (LASCOUMES e LES GALÉS, 2012).

Para realizar a implementação da perspectiva *Top-Down* observa-se as decisões do governo e avalia-se o quanto essas decisões são executadas pelos administradores, observando os motivos que induzem a efetividade da implementação (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). A abordagem *Top Down* permite que seja identificado dois atores: os formuladores, os quais decidem a política a ser aplicada e, os implementadores que são aqueles que as colocam em prática (CKAGNAZAROFF; MELO, 2005).

Desse modo, no momento da elaboração o formulador considera apenas informações necessárias e corretas para a implementação, tornando a teoria “irrealista” que reflete a ideia da “administração perfeita”, pela qual conseguiria uma implementação de acordo com o estipulado. Com isso, os problemas que surgiriam durante a implementação seriam considerados “desvios de rota” da política (CKAGNAZAROFF; MELO, 2005).

Independente do processo de implementação, tanto na perspectiva *top down* quanto na *bottom up*, o processo de valoração da decisão governamental envolve a utilização de diferentes ferramentas para contribuir para promoção da política (HOWLETT *et al.*, 2013).

## Implementação do PNAE para Agricultura Familiar: desafios do Programa

Conforme o art. 3º da Resolução FNDE nº 38 de 2009, uma das diretrizes do programa é a descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo. Essas ações descentralizadas podem ocorrer de três maneiras diferentes pelas Unidades Executoras (UE's), que são por meio da Gestão centralizada, onde a prefeitura é responsável pela compra dos alimentos, equipamentos e pela contratação de pessoal. A Gestão escolarizada é a qual o poder público repassa a verba para as escolas, e estas são responsáveis pela aquisição dos alimentos e materiais para a alimentação escolar e Gestão terceirizada, na qual as prefeituras adotam o método de contratação de empresas privadas para realizarem a gestão da alimentação escolar no município (FISHER, 2018).

O processo de compras do PNAE considera um conjunto de ações formativas para sua realização, que são divididas em etapas que ocorrem primeiramente no planejamento e formulação do cardápio escolar, por meio de nutricionistas que deverão elaborar respeitando os hábitos alimentares da região e a diversificação agrícola local, sobretudo, deverão ter condições suficientes e adequadas de trabalho cedido pelas unidades executoras (Resolução do FNDE nº 38, 2009).

Outra etapa do processo consiste na definição dos preços dos alimentos que devem ser compatíveis com os vigentes no mercado local, para isso as UE's deverão considerar o preço médio, pesquisado no local, regional, territorial, estadual e nacional, nessa ordem, os produtos da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural. Então, será elaborado e publicado o edital da Chamada Pública, no qual deverão constar as informações detalhadas dos alimentos e sua respectiva quantidades, documentos necessários para habilitação dos grupos formais e informais (Tabela 1) e a previsão da avaliação de amostras dos alimentos para avaliação. Tal publicação deverá ocorrer por meio de jornal de circulação local, regional, estadual ou nacional, quando houver, além de divulgação em seu sítio na internet ou na forma de mural, em local público de ampla circulação.

Tabela 1 - Documentos para habilitação dos grupos formais e informais

GRUPOS FORMAIS	GRUPOS INFORMAIS
Prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ)	Prova de inscrição no Cadastro de Pessoa Física (CPF)
Cópia da Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP Jurídica para associações e cooperativas	Cópia da DAP principal, ou extrato da DAP, de cada Agricultor Familiar participante.
Cópias das certidões negativas junto ao INSS, FGTS, Receita Federal e Dívida Ativa da União	Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar
Cópias do estatuto e ata de posse da atual diretoria da entidade registrada na Junta Comercial ou Contrato Social	Prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.
Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar	
Prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso	

Fonte: Resolução FNDE nº 38 de 2009.

Após a habilitação dos agricultores aptos a participar do certame, as UE's deverão submeter os gêneros alimentícios dos grupos selecionados ao controle de qualidade, os quais terão que atender ao disposto na legislação estabelecida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Ministério da Saúde e pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, conforme o Art. 33 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013.

O processo de compra será dispensado, se houver impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente, inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios e condições higiênico-sanitárias inadequadas por parte dos grupos, sejam formais ou informais, conforme art. 18º da resolução do FNDE nº 38 de 2009.

Por fim, os artigos 33 a 35 da resolução acima mencionada, tratarão da prestação de contas das UE's ao FNDE, onde serão comprovadas a execução da totalidade de recursos transferidos, por meio de documentação como: demonstrativo sintético anual da execução físico-financeira, relatório anual de gestão do PNAE, extratos bancários

da conta corrente específica em que os recursos foram depositados e das aplicações financeiras realizadas e, caso necessário, a conciliação bancária.

O PNAE, assim como as demais políticas de comercialização, surge como forma de promoção do desenvolvimento rural, portanto, deverá ocorrer uma reestruturação periódica a fim de contemplar a heterogeneidade e a disseminação da agricultura familiar no território (Elias et al., 2019). Através desse programa, o governo passou a estimular a agricultura familiar, com objetivo de estabelecer uma alimentação mais saudável para os alunos e, paralelamente combater a pobreza na zona rural (TRICHES; SCHNEIDER, 2010).

Assim, o programa se constitui como um mercado vantajoso para os agricultores, conforme apontado por Souza-Esquerdo e Bergamasco (2014) ao afirmarem que os programas de políticas públicas têm contribuído para a comercialização dos produtos agrícolas e, conseqüentemente, tem alavancado a segurança alimentar e nutricional da população. Além de contribuir para a formação de estoques estratégicos e permitir aos agricultores o armazenamento dos seus produtos para serem comercializados a preços mais justos, promovendo assim, a inclusão social no campo.

Segundo Becker, Anjos e Caldas (2009) existem outras vantagens na agricultura familiar, como a partilha de renda, a circulação de dinheiro na economia local, a exploração mais consciente do espaço rural, o incentivo à agrobiodiversidade, à diversificação da produção e à preservação da cultura alimentar regional. Adicionalmente, Triches e Schneider (2010) descrevem que a inserção da agricultura familiar nos programas colabora para o fomento de empregos e trabalho no meio rural, diminuindo o êxodo rural e, por conseguinte, a pobreza rural e urbana.

Baccarin *et al.* (2017) percebeu em sua pesquisa que os agricultores são mais bem remunerados ao venderem para o PNAE do que nos mercados em que tradicionalmente comercializam seus produtos. Com isso, são encorajados a aumentarem sua formalidade e organização, com o surgimento de associações e algumas cooperativas, que representa uma conquista social importante. Contudo, pesquisas observaram dificuldades dos agricultores familiares no processo de venda dos alimentos para os municípios, conforme apontado pelo quadro 1.

Quadro 1 - Dificuldades de acesso ao PNAE para os Agricultores

DIFICULDADES	AUTOR, ANO
Burocracia documental	Costa et al., (2015); Souza-Esquerdo e Bergamasco (2014); Marques et al., (2014); Triches e Schneider (2010).
Atendimento aos padrões de qualidade (certificação dos alimentos)	Soares et al., (2015); Costa et al., (2015).
Falta de planejamento na elaboração do cardápio	Pedraza et al., (2018); Soares et al., (2015); Marques et al., (2014); Libermann e Bertolini (2015); Chaves et al., (2013).
Estocagem, Transporte e Armazenamento	Costa et al., (2015); Marques et al., (2014)
Divulgação e acesso ao edital	Marques et al., (2014)

Fonte: Os autores.

Além dos desafios supracitados, ainda há outras barreiras para a participação dos agricultores familiares no PNAE, identificadas, a exemplo, apresenta-se o estudo de Carvalho (2009) que ratifica os agricultores como detentores de capacidade para participar do programa, no entanto, fatores como dificuldade de acesso aos editais públicos pelos agricultores, atrasos e contratempos nos pagamentos, convicção de que o governo não cumpre com seus compromissos nos prazos estabelecidos e a falta de crédito e incentivos fiscais para atender à demanda, distancia os agricultores do mercado de alimentação escolar.

## Procedimentos metodológicos

Com o objetivo de identificar os desafios enfrentados pelos agricultores familiares no processo de venda de alimentos para o PNAE, frente ao modelo de gestão intersetorial na perspectiva de implementação *top down*, realizou-se um estudo de campo a partir de entrevistas semiestruturadas em outubro de 2018 com os agricultores familiares participantes do Projeto de Extensão de Contabilidade para Agricultura Familiar (CAF), da Universidade Federal do Pará (UFPA), os quais pertencentes diferentes municípios do estado do Pará.

A população do estudo compreende 63 agricultores familiares cadastrados no CAF, tendo sido a amostra correspondente à 25 agricultores (40% da população), os quais responderam voluntariamente ao questionário. A amostra, foco destas análises, é considerada não probabilística por acessibilidade, que se caracteriza, fundamentalmente, pela possibilidade de atingir toda a população, no entanto a retirada de uma parte da amostra que seja prontamente acessível (COSTA NETO, 1977).

Para o diagnóstico do problema contextualizado, foram abordadas questões com aspectos relevantes dos seguintes eixos: Lei nº 11.947/09, sobre a obrigatoriedade dos 30% da compra governamental; chamadas públicas, instrumento pelo qual os agricultores são convocados; burocracia documental; burocracia de certificação de alimentos; planejamento na elaboração de editais com o período agrícola e capacitação dos agricultores para participação do PNAE.

A análise dos resultados dos questionários a respeito das dificuldades enfrentadas pelos agricultores para vender para o governo por meio do PNAE, foram levantados principalmente questões relacionadas ao (1) conhecimento sobre o programa e participação em chamadas públicas, (2) capacitações relacionadas ao programa, (3) dificuldades documentais, (4) certificações e (5) cardápios nas unidades escolares.

## Apresentação e análise dos resultados

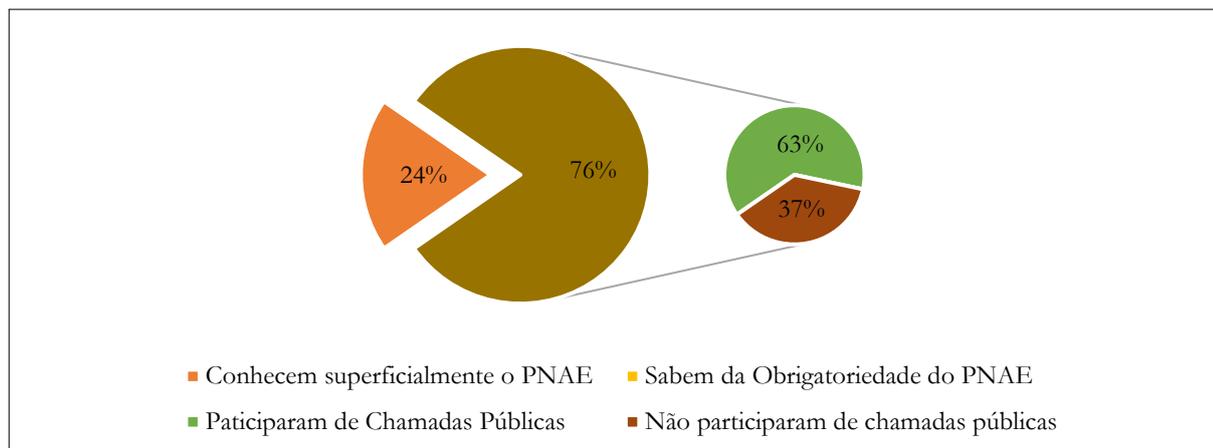
Ao tratar dos aspectos relacionados ao conhecimento do PNAE, apenas 24% (6) afirmaram que já ouviram falar (superficialmente) sobre o Programa, mas desconheciam a obrigatoriedade de aquisição de 30% da agricultura familiar pelo PNAE. Os outros 76% (19) dos entrevistados afirmaram ter conhecimento da obrigatoriedade de aquisição dos 30% de verbas destinadas à agricultura familiar pelo PNAE. Dentre os que conheciam o Programa, 37% (7) afirmaram que apesar de ter conhecimento nunca participaram ou ganharam algum certame para fornecer alimentação para as escolas (ainda que tenham capacidade produtiva para participar, contudo encontraram outras dificuldades para o acesso) e 63% (12) relataram que conseguiram participar da Chamada Pública, pois se juntaram a cooperativas ou associações de outros municípios.

Observa-se que o programa tem influenciado para formação de cooperativas ou associações, uma vez que se obtém uma maior diversificação de alimentos para a entrega, tendo em vista a variação dos alimentos requisitados. Justificando uma maior participação ao PNAE dessas associações ou cooperativas, quando comparado aos produtores individuais que por muitas vezes produzem somente um tipo de alimento, não alcançando a variedade que é requisitada no cardápio escolar.

Dentre os 37% (7) que afirmaram nunca ter participado das chamadas públicas, houve o relato de que não concorreram por burocracia documental para habilitação do certame ou porque quando souberem já havia terminado o período de habilitação. Sendo assim, é oportuno ressaltar que esses depoimentos vão ao encontro dos achados de Costa et al. (2015), Souza-Esquerdo e Bergamasco (2014), Marques et al. (2014) e Triches e Schneider (2010).

Contudo, dos 63% (12) que participaram das chamadas públicas, 58% (7) um pouco mais da metade disseram ter fornecido alimentos para o governo, o restante não conseguiu ganhar o certame, pois tiveram como umas das barreiras os preços determinados no edital, uma vez que lidam com alimentos orgânicos que possuem custos mais elevados, logo tem o preço de venda maior dos que constavam no edital. É válido ressaltar que os preços do edital devem ser determinados pela média de preços do mercado local, segundo a Resolução FNDE nº 38/09.

Figura 1- Conhecem sobre o PNAE



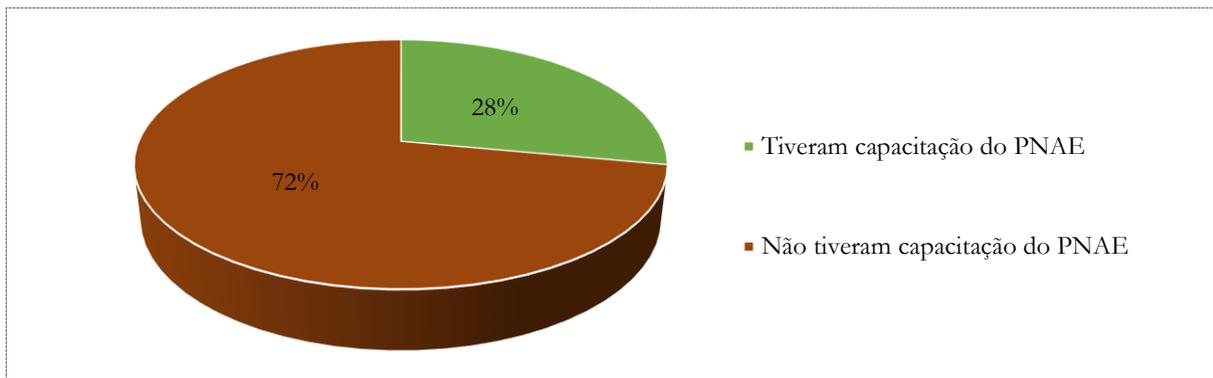
Fonte: Os autores (2020).

No que concerne à capacitação sobre PNAE, segundo aspecto abordado, apenas 28% (7) dos agricultores entrevistados afirmaram ter tido capacitação para o fornecimento ao PNAE, no entanto, cabe destacar que tais capacitações foram promovidas por entidades que não fazem parte das esferas governamentais. Os outros 72% (18) dos agricultores entrevistados afirmaram que nunca tiveram capacitação sobre como fornecerem ao PNAE (nem pelo governo nem por outra entidade).

A partir desse fato pode-se destacar como consequência a problemática auferida nas perguntas anteriores como a falta de conhecimento do PNAE; a falta de planejamento por parte dos agricultores quando perderam o período de vigência do edital e quando deixam de participar das Chamadas Públicas por burocracia documental, fatos estes que poderiam ter sido evitados por meio de capacitação.

De posse dos levantamentos dos dados é imprescindível destacar a quantidade de agricultores que nunca participaram de capacitações sobre o PNAE, ainda que este seja um programa que tem como característica um processo fácil de adentrar, que é por meio das chamadas públicas, instituído por meio da Lei Federal nº 11. 947 de 2009, cuja se faz dispensa do processo licitatório.

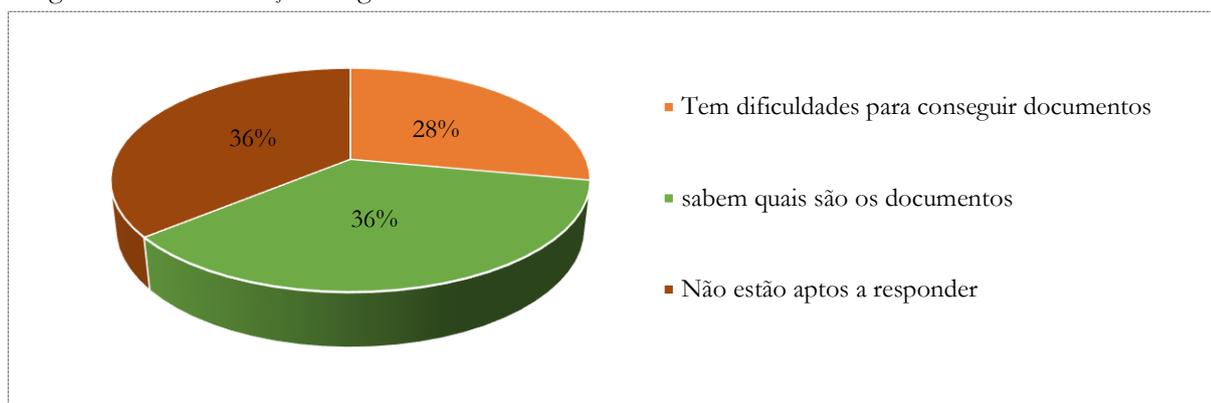
Figura 2- Capacitação sobre o PNAE



Fonte: Os autores (2020).

Quanto às dificuldades para documentação exigida, a amostra apontou relatos supracitados sobre a burocracia documental que se encontram como barreiras para a não participação das Chamadas Públicas, 36% (9) dos agricultores familiares entrevistados afirmaram que a maior dificuldade é para emissão ou renovação das DAP's, documento que reconhece o agricultor, seja jurídica ou individual. Outros 28% (13) afirmam ter conhecimento da documentação porque constam no edital, no entanto, não sabem onde são emitidos. Os outros 36% (9) dos entrevistados disseram não ter conhecimento da documentação exigida por nunca terem tido acesso ao edital. Esses resultados convergem com o estudo anterior de Marques et al., (2014) que aponta a divulgação e acesso dos agricultores aos editais como dificuldades para a participação dos certames.

Figura 3- Documentação Exigida

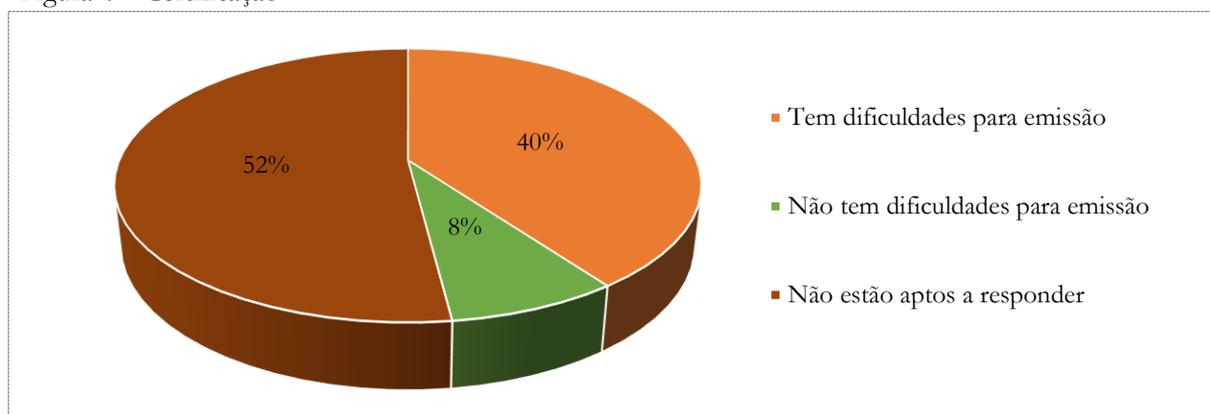


Fonte: Os autores (2020).

Ao tratar da Certificação dos Alimentos Exigidos, a Resolução FNDE nº 38/09 apresenta como um dos requisitos para o fornecimento de alimentos para a merenda escolar, a certificação de qualidade de determinados alimentos. Contudo 40% (10) dos agricultores ressaltaram ter grandes dificuldades para obtenção deste, utilizando-se como um dos argumentos a falta de profissionais disponíveis para fazer a vistoria. Apenas 8% (2) dos agricultores afirmaram possuir certificados, logo estão aptos a fornecer alimentos. Ademais, 52% (13) dos agricultores disseram não estar aptos a responder, tendo em vista que não participaram das chamadas públicas.

Os dados levantados nesta categoria convergem com os autores Soares et al. (2015) e Costa et al., (2015), ressaltando que são problemas enfrentados por uma parcela de agricultores não somente da região estudada.

Figura 4 – Certificação

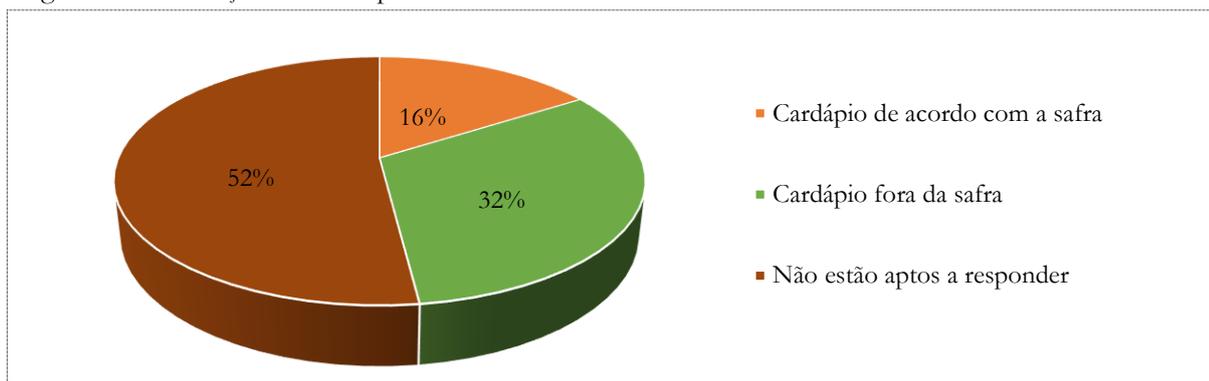


Fonte: Os autores (2020).

No que se refere ao cardápio, que são elaboradas por nutricionistas, é exigida a competência disposta na resolução FNDE 38/09, que orienta os profissionais realizarem os cardápios de acordo com os hábitos alimentares, sazonalidade, entre outras características da região. Portanto, observa-se que ainda é uma etapa que precisa receber mais atenção, tendo em vista que somente 16% (4) dos agricultores afirmaram que os alimentos exigidos no edital estão de acordo com a safra no período da entrega.

Outros 52% (13) disseram não estarem aptos a responder por nunca terem fornecido alimento para a merenda escolar. E a parcela equivalente a 32% (8) da amostra afirmou que na maioria das vezes os alimentos requisitados estão fora do período da safra, alguns ainda afirmaram ser um “cronograma fora da realidade” pois os agricultores se planejavam para obter os alimentos dos editais, porém acabavam se deteriorando por não ter sido requisitado no momento da colheita.

Figura 5 - Elaboração do Cardápio



Fonte: Os autores (2020).

Diante do modelo de gestão intersetorial, na perspectiva *Top Down*, o PNAE pode caracterizar-se como uma política pública na qual há uma descentralização de poder no ato da formulação (esfera federal) e da implementação (esfera estadual ou municipal). Com isso, pode-se dizer que dentro dessa articulação intersetorial, entre a formulação e a implementação, pode ter surgido os desafios identificados como a falta de capacitação dos agricultores; a burocracia documental; burocracia na certificação dos alimentos; e até mesmo a falta de conhecimento da obrigatoriedade do programa por parte de alguns agricultores, esses desafios são conhecidos como “desvios de rotas” para Ckagnazaroff e Melo (2005).

## Considerações finais

O presente estudo que teve por objetivo identificar os desafios enfrentados pelos agricultores familiares no processo de venda de alimentos para o PNAE, conforme o modelo de gestão intersetorial na perspectiva de implementação *top down*, através das entrevistas realizadas, obteve evidências de que a classe estudada perpassa por dificuldades desde o início da implementação do programa até o final.

Foi constatado que as dificuldades iniciam no processo das Chamadas Públicas, pois trata-se de certames caracterizados pelos agricultores como burocráticos, por exigirem documentação e certificação de alimentos, os quais são difíceis de serem obtidos, de acordo com a percepção dos entrevistados. Contudo, observa-se que todas as dificuldades relatadas podem estar atreladas ao fato de que a maioria dos agricultores, os quais são alvos do PNAE, não terem recebido capacitação para adentrar ao programa. Sendo assim, analisado pela perspectiva *top down* dentro do modelo de gestão intersetorial, compreende-se que o fato do país ter uma política descentralizada, o PNAE teve sua formulação em âmbito Federal já com seu prévio resultado, que seria alimentação escolar mais saudável e desenvolvimento econômico para os agricultores.

Entretanto, os formuladores do programa provavelmente não levaram em consideração o fato de que ao ser repassado para as esferas estaduais ou municipais, poderia ter os “desvios de rotas” classificados por Ckagnazaroff e Melo (2005), ou seja, no momento da implementação teriam problemas como a burocracia documental; dificuldade para obtenção de certificação de alimentos e falta de planejamento por parte dos profissionais envolvidos na questão da elaboração dos cardápios escolares. Esses já foram identificados em estudos anteriores, sendo identificado também, a dificuldade com preço definido no edital, que tende a excluir os agricultores que lidam com produtos orgânicos, por terem custo e preço mais elevados que a média do mercado comum.

As evidências apontam que a existência de falta de acessibilidade aos agricultores dispostos a fornecer alimentos para o PNAE. Os que conseguem êxito na venda ao governo pelo PNAE, foram identificados como os que unem para a formação de associações e de cooperativas, as quais podem concentrar uma maior diversidade dos alimentos, e assim conseguirem atender aos editais, além do que, essas instituições geralmente estão mais regularizadas o que facilita o processo de habilitação no certame.

As observações dão margem o para que ocorra o desenvolvimento endógeno das regiões envolvidas, à medida que a agricultura familiar poderá fomentar economicamente as regiões originários dos agricultores, conseqüentemente poderá ocorrer a melhora na qualidade de vida dos agricultores e demais entes envolvidos.

Diante dos dados, entende-se que a falta de capacitação dos agricultores para participação nos processos de aquisição do PNAE pode ter levado a imperfeições implementação do Programa, cenário este sinalizado com a identificação de que 72% dos agricultores entrevistados não conseguem fornecer para o Programa, contribuindo, possivelmente, para o não alcance do percentual mínimo necessário de compra desse tipo de fornecedor.

A discussão sobre o modelo de gestão intersetorial na perspectiva de implementação *top down* necessita de reflexões sobre o papel do Estado nas decisões públicas, de modo que esse modelo tem como base a centralidade de atores e instituições estatais. No entanto a constante busca por eficiência, eficácia e efetividade necessita que diversos atores estejam envolvidos nesse processo.

O estudo fomenta os debates que envolvem o ciclo de políticas públicas, assim como as discussões sobre Gestão Pública e a participação popular e democrática nas respostas do Estado as necessidades da sociedade, pois indica diversos pontos que devem ser acompanhados e fiscalizados pelas diversas representações da sociedade civil e dos entes públicos, de modo que a resolução dos problemas apontados irá colaborar para o aperfeiçoamento do PNAE, impactando o desenvolvimento da política pública.

Objetivando maior acessibilidade sugere-se que seja levado em consideração a realização de capacitações, observando o conhecimento prévio e as realidades culturais dos agricultores, no ato da formulação das chamadas públicas. A fim de que se obtenha eficiência, eficácia e efetividade através de soluções técnicas voltadas ao interesse público.

Entrevistas direcionadas apenas aos agricultores, o número de respondentes e a dimensão regional surgem como limitações para o presente estudo. Para pesquisas futuras, sugere-se a ampliação da população a ser estudada, para os agentes implementadores, para que sejam confrontados os desafios enfrentados tanto pelo governo, quanto pelos agricultores. Além disso, a coleta de informações de um número mais amplo de atores, sejam os que apresentam reivindicações ou executando ações, abre a possibilidade de apontar diversas associações, tanto utilizando instrumentos quantitativos quanto qualitativos.

## **Referências**

BACCARIN, José Giacomo *et al.* Compras Institucionais de Produtos de Agricultores Familiares para Alimentação Escolar no Estado de São Paulo sob a Vigência da Lei Federal 11.947/2009. **Geografia**, v. 42, n. 2, p. 243-261, 2017.

BECKER, C.; ANJOS, FS dos; CALDAS, N. V. Políticas públicas estruturantes e segurança alimentar: o caso do PAA. In: **47º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**. Porto Alegre: SOBER, 2009.

BONNAL, Philippe; MALUF, Renato S. Políticas de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. **Política & Sociedade**, v. 8, n. 14, p. 211-250, 2009.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução/FNDE/CD/No38, de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos de educação básica e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jul. 2009.

BRASIL. LEI nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e

de outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 de junho. 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Alimentação Escolar. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/programasalimentacaoescolar>. Acesso em jun. 10 de jun. de 2018.

BRASIL. Lei 10.696, de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e de outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 03 de julho. 2003.

BRASIL. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 06 de julho. 1994.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/ae-historico>. Acesso em: 16 mai..2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. SAF. PRONAF. Disponível em: [www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-paa/sobre-o-programa](http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-paa/sobre-o-programa). Acesso em: 10 jun. de 2018.

CARVALHO, Daniela Gomes. Licitações sustentáveis, alimentação escolar e desenvolvimento regional: uma discussão sobre o poder de compra governamental a favor da sustentabilidade. **Planejamento e políticas públicas**, v. 1, n. 32, 2009.

CHAVES, Lorena Gonçalves et al. Reflexões sobre a atuação do nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, p. 917-926, 2013.

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck; MELO, Joyce de Souza Cunha. Implementação de programa intersetorial de políticas públicas—o caso BH Cidadania. **Seminário em Administração Fea-USP**, v. 8, p. 11-12, 2005.

COSTA NETO, Pedro Luiz de Oliveira. Estatística. São Paulo: Edgard Blücher, v. 264, 1977.

COSTA, Bianca Aparecida Lima *et al.* As cooperativas de agricultura familiar e o mercado de compras governamentais em Minas Gerais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 53, n. 1, p. 109-126, 2015.

CUSTÓDIO, André Viana; SILVA, Cícero Ricardo Cavalcante da. A intersetorialidade nas políticas sociais públicas. **Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea**, 2015.

ELIAS, Lilian de Pellegrini et al. Impactos socioeconômicos do Programa Nacional de Alimentação Escolar na agricultura familiar de Santa Catarina. **Revista de economia e sociologia rural**, v. 57, n. 2, p. 215-233, 2019.

FISHER, Erika. Alimentação escolar: percursos e desafios. Instituto Alana, 2018.

HESPANHOL, Rosângela Aparecida de Medeiros. Programa de Aquisição de Alimentos: limites e potencialidades de políticas de segurança alimentar para a agricultura familiar. **Sociedade & Natureza**, p. 469-483, 2013.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LASCOUMES, P.; LES GALÉS, P. Sociologia da ação pública. Maceió: EDUFAL, 2012

MANN, Angelita Pinto; BERTOLINI, Geysler Rogis Flor. Tendências de pesquisa em políticas públicas: uma avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 20, p. 3533-3546, 2015.

MARQUES, Amanda de Andrade et al. Reflexões de agricultores familiares sobre a dinâmica de fornecimento de seus produtos para a alimentação escolar: o caso de Araripe, Ceará. **Saúde e Sociedade**, v. 23, p. 1329-1341, 2014.

PEDRAZA, Dixis Figueroa et al. Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar: revisão da literatura. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, p. 1551-1560, 2018.

SARAIVA, Elisa Braga et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, p. 927-935, 2013.

SOARES, Panmela et al. Strengths and weaknesses in the supply of school food resulting from the procurement of family farm produce in a municipality in Brazil. **Ciencia&saude coletiva**, v. 20, n. 6, p. 1891-1900, 2015.

SOUZA-ESQUERDO, Vanilde Ferreira de; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira. Análise sobre o acesso aos programas de políticas públicas da agricultura familiar nos municípios do circuito das frutas (SP). **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, p. 205-222, 2014.

TRICHES, Rozane Marcia; SCHNEIDER, Sergio. School feeding and family farming: reconnecting consumption to production. **Saúde e Sociedade**, v. 19, n. 4, p. 933-945, 2010.