



Desafios Enfrentados por Agricultores Familiares para o fornecimento de gêneros alimentícios ao PNAE: uma análise do modelo de Gestão Intersetorial sob a perspectiva Top Down

STEFANIE GONÇALVES AIRES

Universidade Federal do Pará

LIDIANE NAZARÉ DA SILVA DIAS

Universidade Federal do Pará

ÍCARO SARAIVA LAURINHO

Universidade Federal de Pernambuco

Resumo

O artigo tem por objetivo apresentar 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*. Foi utilizada revisão da literatura e estudo de campo com aplicação de questionário a agricultores familiares participantes do Projeto de Extensão de Contabilidade para Agricultura Familiar (CAF), da Universidade Federal do Pará. O PNAE foi criado para proporcionar alimentação escolar adequada aos alunos da rede pública e também para incentivar o desenvolvimento econômico dos agricultores das regiões, estabelecendo que os agricultores devam ser os fornecedores de gêneros alimentícios de pelo menos 30% do valor destinado à merenda escolar, estabelecido na Lei nº 11.947/09, contudo, na prática, os agricultores têm enfrentado desafios para atingir o percentual mínimo determinado em lei. Sendo um dos principais desafios encontrados foi a burocracia documental exigida. Ainda temos que os obtêm êxito na venda ao governo pelo PNAE, foram identificados como os que unem para a formação de associações e de cooperativas, o que acaba por reunir uma maior diversidade dos alimentos, desse modo atendem aos editais. Também como consequência da maior regularização tais entidades encontram maior facilidade para o processo de habilitação no certame. Diante do modelo de gestão intersetorial, há evidências de que o programa está sendo implementado de acordo com a perspectiva *top down*, o que pode estar ocasionando desafios por parte dos agricultores, considerados “desvios de rota”. Para estudos futuros, indicamos que a população estudada seja ampliada, de modo a abarcar os agentes implementadores, a fim de observar demandas tanto as demandas dos agricultores quanto as dos governos.

Palavras chave: Políticas públicas, Modelo de Gestão, Agricultura Familiar, Implementação e Desafios.



1. INTRODUÇÃO

A Agricultura familiar no Brasil contribui com 37,9% no Valor Bruto da Produção Agropecuária Nacional, e representa 85,2% dos estabelecimentos agropecuários no País. Caracterizando-se uma atividade agrícola geradora de ocupação no meio rural, estas ocupações destacam-se por não obterem uma renda mínima ou exclusivamente da atividade (FAO/INCRA, 2000).

Sendo assim, para o governo a agricultura familiar ocupa um papel decisivo na cadeia alimentar no país, sendo estabelecidos vários programas para impulsionar esta atividade, destacando-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o qual tem intuito de fortalecer o desenvolvimento econômico da região, que foi instituído em Lei Federal nº 11.947 de 2009.

Esta Lei supracitada 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 para compra direta dos gêneros alimentícios dos Agricultores Familiares.

Para tanto, essa despesa pública na aquisição de alimentos provenientes da Agricultura Familiar ocorre por meio de Chamada Pública, a qual é uma exceção na Lei nº 8.666/93, dispensando o processo licitatório, uma vez que a Lei dispõe que toda compra efetuada pelo governo deve ser realizada por Licitação.

Com isso, o processo de chamadas públicas demonstra-se um meio mais fácil para o acesso dos agricultores ao PNAE, porém para que ocorra o percentual de repasse do FNDE é necessário que os agricultores obedeçam aos requisitos previstos na Lei Federal nº 11.947 de 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 teoria mostra-se eficaz, entretanto na prática é visível que há entraves para que ocorra essa transação dos agricultores com o governo, fatos levantados em estudos anteriores, que apresentam as dificuldades, tanto para os agricultores familiares, quanto para órgãos responsáveis pelo processo de aquisição dos gêneros alimentícios, a exemplo disso tem-se a falta de planejamento para a formulação dos cardápios escolares, apontado por Saraiva et al (2013).

Diante disto, essa problemática para atingir a implementação do PNAE será estudada sob a ótica da intersetorialidade na perspectiva Top Down, um modelo de gestão governamental onde é empregada a articulação das três esferas de poder com saberes e competências desde o planejamento à aplicação, para atingir os resultados priorizando a eficiência, a efetividade e eficácia das políticas setoriais.

Portanto, como identificada a importância dessa 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 pelo fato de impulsionar a efetivação do PNAE, sendo este programa uma estratégia do governo capaz de promover a melhoria de renda para a classe estudada, que influencia diretamente no desenvolvimento local. Diferenciando-se dos demais estudos por apresentar o objetivo pela ótica da contabilidade pública, aplicado a agricultores familiares do estado do Pará de seis Municípios participantes do projeto de extensão de Contabilidade para Agricultura Familiar (CAF) da Universidade Federal do Pará.



2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Políticas Públicas e Agricultura Familiar

Dentro do cenário político-econômico no Brasil na década de 80, observa-se a reorganização dos movimentos sociais agrícolas e rurais que tinham enfraquecido sua ação por conta do período militar, buscando assim, respostas para as dificuldades enfrentadas por parte dos agricultores familiares, afirmam Bonnal e Maluf (2009).

Na redemocratização brasileira, determinados governos direcionaram políticas diferenciadas de crédito rural, reforma agrária e transferências sociais aos agricultores familiares. Incluindo em seu Plano Plurianual (PPA's) – documento que orientam ações e programas do governo – registros de programas que garantissem equidade social para o país (BONNAL; MALUF, 2009).

Logo, surgiu o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1995, um dos primeiros programas dirigido para a agricultura familiar, o qual foi um instrumento de políticas territoriais em consonância com liberação de linhas de crédito, enfatizam Bonnal e Maluf (2009).

De acordo com Schneider, Mattei e Cazela (2004) além do crédito rural, o PRONAF, fornecia financiamentos de infraestruturas e serviços básicos municipais, remetendo a uma política agrícola de maior alcance em termos de créditos concedidos e de agricultores beneficiados.

Mais adiante, foi aprovada a Lei Federal nº 10.696/03, a qual se destinava ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) da agricultura familiar, objetivando elevar a renda dos agricultores e também enfrentar o problema da fome no país (HESPANHOL, 2013).

Segundo Hespanhol (2013) o PAA proporciona o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais que dispensam licitação, fortalecendo os agricultores locais e regionais, valorizando a produção orgânica e agroecológica de alimentos, incentivando o cooperativismo e buscando gerar hábitos alimentares mais saudáveis.

Por conseguinte, em 2009 foi introduzida a Lei nº 11.947/09, colocando em vigência o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que tem como uma de suas diretrizes possibilitar uma inclusão de alimentos saudáveis nas escolas Públicas Brasileiras, trocando alimentos processados por alimentos *in natura*, como legumes e frutas (Baccarin et al., 2017). O PNAE tem como um de seus objetivos, proporcionar alimentação adequada garantindo segurança alimentar e nutricional dos alunos, e visa incentivar a aquisição por gêneros alimentícios da região local, dando preferência à agricultura familiar e empreendedores familiares, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombo (Resolução do FNDE nº 38, 2009).

De acordo com o Art. 14 dessa lei, no mínimo 30% da verba destinada aos Estados e Municípios para gastos com alimentação escolar, devam ser destinadas a adquirir gêneros alimentícios provenientes da agricultura Familiar e suas organizações (Baccarin et al., 2017).

Além disso, Baccarin et al. (2017) cita que, a resolução nº 38 de 2009, em seu art. 18, estabelece que a aquisição de alimentos da agricultura familiar dispensa processo licitatório, implementando a Chamada Pública; que tem como características preços mais justos e pré-estabelecidos, o que dispensa uma disputa entre os agricultores.



Designa-se que se devem adquirir os alimentos de agricultores locais; na impossibilidade disso, de 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 isso, a Lei nº 11.947 busca gerar um desenvolvimento sustentável, agregando mais renda a agricultura familiar e melhorando a qualidade de vida local e, além disso, levando alimentos mais saudáveis e com mais qualidade nutricional para as escolas públicas.

2.2 A Intersetorialidade e Implementação das Políticas Públicas

Frente as três esferas governamentais no Brasil, pensou-se um novo modelo de gestão, afim de tornar as políticas públicas mais efetivas, que seria a intersetorialidade que é compreendida como uma articulação de saberes desde a formulação até a implementação das políticas, priorizando assim: eficiência, eficácia e efetividade nos seus resultados. Este modelo de gestão de intersetorialidade requer a transferência do poder central para os níveis periféricos, caracterizando um modelo descentralizador de políticas públicas permitindo uma nova interação entre estado e sociedade (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” onde existe: descentralização entre a elaboração, com prévio diagnóstico e a implementação da política, onde as ações governamentais são realizadas de cima para baixo, ou seja, da esfera Federal para as Unidades executoras; hierarquia de autoridade; rotinas de procedimentos padronizados e previsibilidade de funcionamento (CUSTÓDIO; SILVA, 2015).

Esta abordagem permite que seja identificado dois atores: os formuladores, os quais decidem a política a ser aplicada e os implementadores, aqueles que as colocam em prática (CKAGNAZAROFF; MELO, 2005).

Ckagnazaroff e Melo (2005) identificam algumas críticas em relação à perspectiva top down, uma vez que esta não considera influências sobre a elaboração da política, criando limites, ou seja, no momento da elaboração o formulador considera apenas informações necessárias e corretas para a implementação, tornando a teoria “irrealista” que é 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.

2.3 A implementação do PNAE para Agricultura Familiar

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; Gestão escolarizada, na 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 e se dá primeiramente no planejamento e formulação do cardápio escolar por meio de nutricionistas que deverão elaborar respeitando os hábitos alimentares da região e diversificação agrícola local, sobretudo, deverão ter condições



suficientes e adequadas de trabalho cedido pelas unidades executoras (Resolução do FNDE nº 38, 2009).

Outra etapa desse processo que dispõe a resolução supracitada é a 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 dos produtos da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural. A partir de então será elaborado e publicado o edital da chamada pública, no qual deverão constar informações detalhadas dos alimentos e sua respectiva quantidade; documento necessário para habilitação dos grupos formais e informais (Tabela 1) e prever a avaliação de amostras dos alimentos para avaliação, sendo que esta publicação deverá ser por meio de jornal de circulação local, regional, estadual ou nacional, quando houver, além de divulgar 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.

No entanto, esse 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 dessa mesma resolução, tratarão da prestação de contas das UE's ao FNDE, onde serão comprovadas a execução da totalidade de recursos transferidos, por meio de documentação tais 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 conciliação bancária, se for o caso.



2.4 Desafios para Efetivação do Programa

Por meio dos PNAE, o governo passou a estimular a agricultura familiar, levando-se em consideração o objetivo de estabelecer uma alimentação mais saudável para os alunos, paralelamente ao enfrentamento da pobreza rural, buscando elevar o desenvolvimento da região (TRICHES; SCHNEIDER, 2010).

Logo, o PNAE se constitui como um mercado vantajoso para os agricultores, apontado por Souza-Esquerdo e Bergamasco (2014) ao afirmar que os programas de políticas públicas têm contribuído para a comercialização dos produtos agrícolas e tem alavancado à segurança alimentar e nutricional da população. Além de contribuir para a formação de estoques estratégicos e permitir aos agricultores familiares armazenarem seus produtos para que esses possam ser comercializados a preços mais justos, promovendo a inclusão social no campo.

Segundo Becker, Anjos e Caldas (2009) existem outras vantagens a agricultura familiar, como a partilha de renda, a circulação de dinheiro na economia local, a exploração mais consciente do espaço rural, o incentivo à agro biodiversidade, a diversificação da produção, e a preservação da cultura alimentar regional, além do que, conforme Triches e Schneider (2010) 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, o que representa uma conquista social importante.

Contudo, pesquisa observaram dificuldades dos agricultores familiares no processo de venda dos alimentos para os municípios, identificadas na Tabela 2.

Tabela 2 - 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 a (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: Elaboração própria com base nos autores citados na tabela

Além dos desafios supracitados, ainda há outras barreiras para a participação dos agricultores familiares no PNAE, identificadas no estudo de Carvalho (2009) o qual, ratifica que alguns agricultores têm capacidade para participar desse 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 esses agricultores do mercado de alimentação escolar, dificultando esse processo.

3. METODOLOGIA

Tendo como 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*, realizou-se um estudo de campo, com a aplicação de questionário, em outubro de 2018, a 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 a 25 agricultores (40% da população), os quais responderam voluntariamente ao questionário (apresentado no Apêndice 1). A amostra foco das análises é considerada não probabilística, por acessibilidade, caracterizada pelo fato de que se tem a possibilidade de atingir toda a população, sendo retirada a amostra de uma parte 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, 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, foi categorizada com base nas perguntas que abordaram os temas supracitados.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

• **Conhecimento do PNAE e Participação das Chamadas Públicas**

Quanto 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.

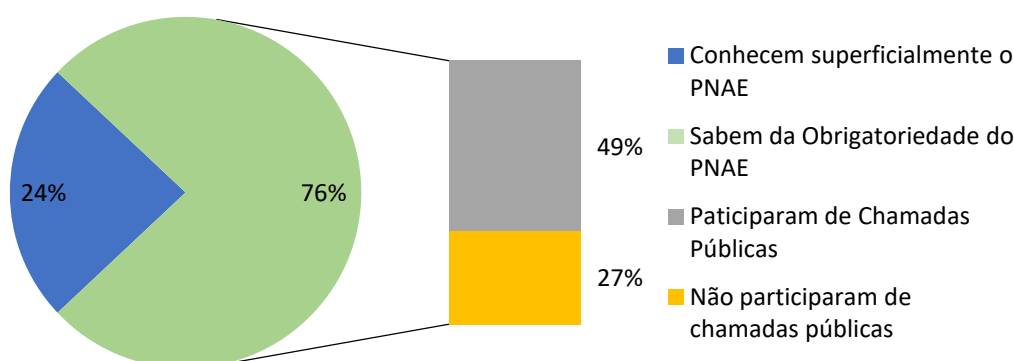
Observa-se que o programa tem influenciado para formação de cooperativas ou associações, uma vez que se obtém uma maior diversificação de alimentos para a entrega, tendo em vista a variação dos alimentos requisitados. Justificando uma maior participação ao PNAE dessas associações ou cooperativas, quando 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 com dos estudos 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 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: Elaboração própria.

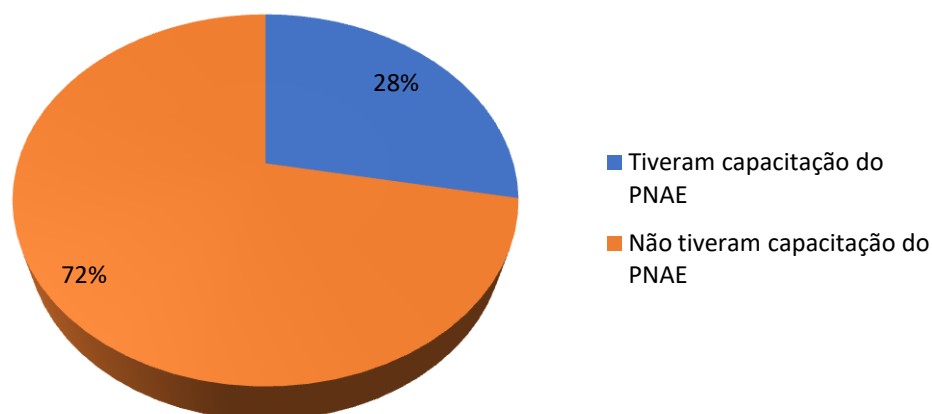
- **Capacitação sobre o PNAE**

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



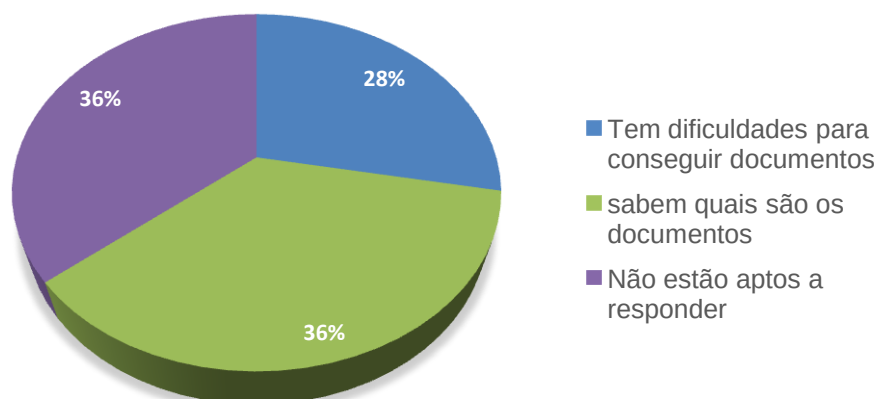
Fonte: Elaboração própria.

• Dificuldades para Documentação Exigida

Com base nos 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.

Tais 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



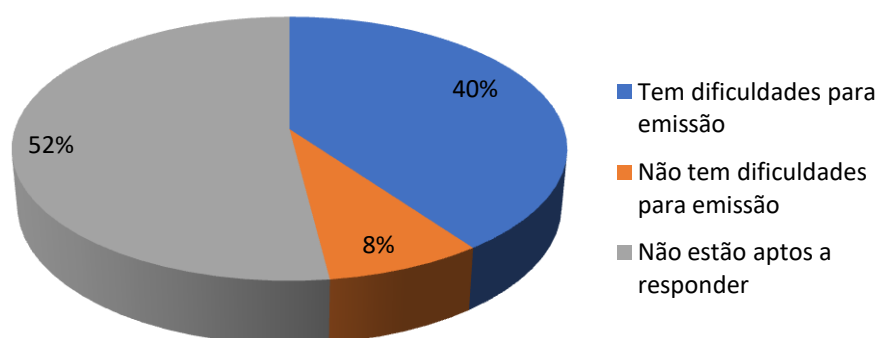
Fonte: Elaboração própria.

- **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



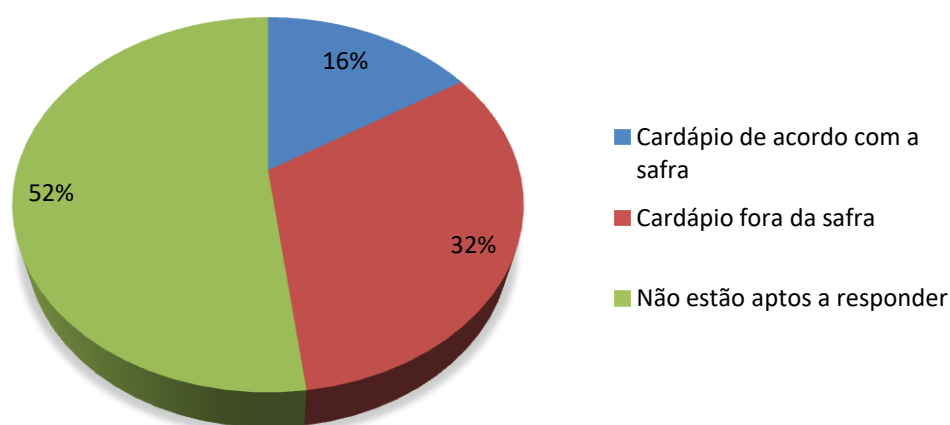
Fonte: Elaboração própria.

- **Elaboração de Cardápios Escolares**

Nesta etapa elaborada por nutricionistas, é exigida a competência disposta na resolução FNDE 38/09, a qual 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: Elaboração própria.

- **Perspectiva Top Down**

Diante do modelo de gestão intersetorial, o PNAE pode caracterizar-se como uma política pública na perspectiva top down, 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).

5. 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, frente ao 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 tratam-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 os 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. Problemas estes já identificados nos estudos anteriores, sendo identificado também, adicionalmente, 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.

Com isso, percebeu-se que poucos agricultores conseguem 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.

Por desfecho, entende-se que a falta de capacitação dos agricultores para participação nos processos de aquisição do PNAE pode ter levado a imperfeita implementação do Programa, cenário este sinalizado com a identificação de que 72% dos agricultores entrevistados não conseguem fornecer para a agricultura familiar, contribuindo, possivelmente, para o não alcance do percentual mínimo necessário de compra desse tipo de fornecedor. Para a mudança de cenário, sugere-se que seja levado em consideração a realização de capacitações no ato da formulação das chamadas públicas.

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.

6. REFERÊNCIAS

Baccarin, J. G., Silva, D. B. P. D., Ferreira, D. A. D. O., & Oliveira, J. A. D. (2017). 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*, 42(2).

Becker, C., Anjos, F. D., & Caldas, N. V. (2009). Políticas públicas estruturantes e segurança alimentar: o caso do PAA. In *Congresso brasileiro de economia, administração e sociologia rural* (Vol. 47, pp. 01-11).

Bonnal, P., & Maluf, R. S. (2009). Políticas de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. *Política & Sociedade*, 8(14), 211-250.

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 [Internet]. Alimentação escolar. [Acessado 2018 mai 22]. Disponível em <http://www.fnnde.gov.br/index.php/programasalimentacaoescolar>>. Acesso em jun. 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.fnnde.gov.br/index.php/ae-historico>>. Acesso em: 16 maio .2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. SAF. PRONAF. Disponível em: www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-paa/sobre-o-programa Acesso em: jun. 2018.

Carvalho, D. G. (2009). Licitações sustentáveis, alimentação escolar e desenvolvimento regional: uma discussão sobre o poder de compra governamental a favor da sustentabilidade. *Planejamento e políticas públicas*, 1(32).

Chaves, L. G., Santana, T. C. M., Gabriel, C. G., & Vasconcelos, F. D. A. G. D. (2013). Reflexões sobre a atuação do nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, 18, 917-926.

Ckagnazaroff, I. B., & Melo, J. D. S. C. (2005). Implementação de programa intersetorial de políticas públicas—o caso BH Cidadania. *SEMINÁRIO EM ADMINISTRAÇÃO FEA-USP*, 8, 11-12.

Costa Neto, P. L. O. (1977). Estatística. **São Paulo: Edgard Blücher**, 264.

Costa, B. A. L., Junior, A., Gomes, P. C., & Silva, M. G. D. (2015). As cooperativas de agricultura familiar e o mercado de compras governamentais em Minas Gerais. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 53(1), 109-126.



Custódio, A. V., & Silva, C. R. C. D. (2015). A intersectorialidade nas políticas sociais públicas. *Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea*.

FAO/INCRA, 2000. (Projeto de cooperação técnica INCRA/FAO). Disponível em: <<http://www.rlc.fao.org/proyecto/brazil/censo.pdf>>. Acesso em: 01/07/2018

FISHER, E. (2018). Alimentação escolar: percursos e desafios. Instituto Alana.

Hespanhol, R. A. D. M. (2013). Programa de Aquisição de Alimentos: limites e potencialidades de políticas de segurança alimentar para a agricultura familiar. *Sociedade & Natureza*, 469-483.

Libermann, A. P., & Bertolini, G. R. F. (2015). Tendências de pesquisa em políticas públicas: uma avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE. *Ciência & Saúde Coletiva*, 20, 3533-3546.

Marques, A. D. A., Fernandes, M. D. G. M., Leite, I. N., Viana, R. T., Gonçalves, M. D. C. R., & Carvalho, A. T. D. (2014). Reflexões de agricultores familiares sobre a dinâmica de fornecimento de seus produtos para a alimentação escolar: o caso de Araripe, Ceará. *Saúde e Sociedade*, 23, 1329-1341.

Pedraza, D. F., Melo, N. L. S. D., Silva, F. A., & Araujo, E. M. N. (2018). Evaluation of the National School Food Program: review of the literature. *Ciencia & saude coletiva*, 23(5), 1551-1560.

Saraiva, E. B., Silva, A. P. F. D., Sousa, A. A. D., Cerqueira, G. F., Chagas, C. M. D. S., & Toral, N. (2013). Panorama of purchasing food products from family farmers for the Brazilian School Nutrition Program. *Ciencia & saude coletiva*, 18(4), 927-935.

Soares, P., Martinelli, S. S., Melgarejo, L., Davó-Blanes, M. C., & Cavalli, S. B. (2015). 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*, 20(6), 1891.

Souza-Esquerdo, V. F. D., & Bergamasco, S. M. P. P. (2014). 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*, 52, 205-222.

Triches, R. M., & Schneider, S. (2010). School Feeding and Family Farming: reconnecting consumption to production. *Saúde e Sociedade*, 19(4), 933-945.