

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: UMA DISCUSSÃO SOBRE O PNAE E SUA OPERACIONALIZAÇÃO

COLNAGO, Ellen Tamires Pedriali¹

Eixo Temático: Política Pública do Meio Ambiente e Segurança Alimentar

RESUMO

Este trabalho conta com o apoio financeiro da Fundação e Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), e busca discutir o PNAE, enquanto uma política pública que apresenta influências da abordagem do desenvolvimento territorial. A discussão recai sobre as transformações que ocorreram no programa a partir de 2009, com a implantação da lei nº 11.957, no qual passou a destinar 30% dos recursos repassados pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), aos estados e municípios, à compra de produtos oriundos da agricultura familiar. Como objetivo principal, esse trabalho busca apresentar como a abordagem do desenvolvimento territorial influenciou na criação e reconfiguração de políticas públicas como o PNAE, priorizando a gestão local, e a participação social. A metodologia, pautou-se na seleção e leitura de material bibliográfico, referentes ao PNAE e ao desenvolvimento territorial, utilizando-se de autores como Brandão (2007), Hespanhol (2010), Paz (2016), entre outros. Como resultados obtidos podemos assinalar que para o pleno funcionamento em nível local do PNAE, é necessário a criação de um arranjo institucional, que se pautar na presença de atores locais, que estejam comprometidos em executar o programa, seja por parte do setor da merenda escolar, seja por parte dos produtores rurais, que por meio de organizações coletivas, como associações e cooperativas e pelo incentivo e apoio de técnicos locais, se introduzem e tem participação no programa.

Palavras-Chave: Desenvolvimento territorial, PNAE, Atores locais, Agricultura Familiar.

¹ Unesp- campus de Presidente Prudente-SP. Licenciada e bacharela em Geografia. Mestranda em Geografia na FCT/Unesp. ellencolnago@hotmail.com.

1 INTRODUÇÃO

Se considerarmos a atuação do Estado brasileiro, observaremos que as ações voltadas ao espaço rural, caminham em tempos recentes sobre políticas com enfoque territorial (em concomitância as de caráter setorial), que por sua vez possibilitam novas perspectivas de valorização dos pequenos produtores rurais, algo até então inexistente dentro da agenda governamental.

A primeira iniciativa voltada a agricultura familiar² ocorreu em meados dos anos 1990, com a criação do Pronaf³ (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), e posteriormente nos anos 2000, com o PAA⁴ (Programa de Aquisição de Alimentos) e mais recentemente com o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar). Essas políticas receberam claramente influências da abordagem do desenvolvimento territorial, e, portanto, deram espaço em nível local, para que agentes se organizassem e executassem esses programas em benefício do produtor no campo.

No entanto, ao se evidenciar a implantação de políticas públicas, a realidade de execução, não é tão simples e fácil, pois é necessário um conjunto de atores sociais, em nível municipal, que estejam dispostos a tomar a frente e a desenvolve-las. Desse modo, o desdobramento da abordagem territorial nos “territórios” os quais essas políticas são executadas, dependem de um arranjo institucional⁵ criado, no qual varia de município a município, conforme os envolvidos.

Pensando neste sentido, este trabalho busca apresentar entre as políticas que trazem a abordagem do desenvolvimento territorial, o PNAE, considerando sua estrutura, funcionamento

² Por agricultor familiar, define-se aquele que não possua área maior que 4 módulos fiscais, dirija o estabelecimento familiar, utilize majoritariamente mão-de-obra familiar na atividade e tenha a renda predominantemente de atividades econômicas oriundas do estabelecimento familiar (BRASIL, 2006).

³ O Pronaf foi implementado a partir do ano de 1996, com intuito de prover créditos agrícolas e apoio institucional a agricultura familiar, que pela primeira vez na história do país, passa a ser reconhecida pelo Estado enquanto modelo de produção (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004).

⁴ O PAA é um programa criado em 2003, voltado a compra de produtos da agricultura familiar, com a finalidade de distribuição a populações que vivem em situação de insegurança alimentar. O PAA possui 6 modalidades de compra, onde a modalidade Doação-simultânea realiza a compra de produtos do produtor rural para entrega-los em entidades locais como asilos, hospitais e famílias cadastradas pela assistência social dos municípios (HESPANHOL, 2013; BRASIL, 2014).

⁵ Arranjo institucionais, seriam instituições ou organismos que possibilitam uma intervenção na realidade social, que asseguram determinadas ações (BASTOS; GOMES DA SILVA, 2008). Um exemplo seriam a aplicação de políticas públicas em escala local, como o próprio PNAE.

e execução, priorizando a gestão e a participação social, em prol tanto da merenda escolar, quanto dos agricultores familiares. Como forma de entender a execução do programa, trazemos como exemplo o município de Dracena-SP, no qual o programa vem se desenvolvendo desde 2009.

O trabalho está estruturado em duas partes, fora esta introdução, as considerações finais e referências, onde primeiro se discute a respeito da emergência da abordagem do desenvolvimento territorial, e posteriormente discute-se seu contexto de aplicação no PNAE, a partir das características do programa, ressaltando justamente a necessidade de participação de atores locais, que funcionam enquanto peça chave para o seu desempenho em escala local.

2 A EMERGÊNCIA DA ABORDAGEM DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

A emergência do desenvolvimento territorial no Brasil, relaciona-se diretamente ao contexto político e econômico o qual o Estado vivencia no final dos anos de 1980. Perante a crise financeira em que se passa neste período, e que inibi a capacidade do Estado em financiar ações que até então visavam o crescimento econômico, associada ao despontamento do neoliberalismo e a adoção do Estado mínimo, novas operações são redimensionadas para outras esferas do governo, associado ao processo de descentralização, que se culmina após a promulgação da Constituição federal de 1988. As ações do Estado deixam de ser unicamente voltadas a políticas de caráter setorial, e adota-se novas perspectivas de valorização de políticas de desenvolvimento territorial (ALVES, 2003; HESPANHOL, 2010).

Esta nova adoção de perspectiva, liga-se justamente as influências exercidas no Brasil, pelo programa LEADER (Ligações Entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural), desenvolvido no cenário europeu, com o objetivo de dinamizar os espaços rurais, no qual agencias multilaterais em especial o Banco mundial, passam a valorizar e exigir de países periféricos, a adoção de estratégias de desenvolvimento rural, relacionadas ao combate à pobreza, ao estímulo a formação de organizações coletivas, a integração dos espaços rurais e urbanos, por meio de uma perspectiva territorial (HESPANHOL, 2010).

Por meio do desenvolvimento territorial, passa-se a estimular a participação da sociedade na gestão de projetos em âmbito local, e o reconhecimento de uma população rural importante e diversificada, no qual pode ser compreendida através do seu modo de vida e

condições de trabalho, dentre os quais elementos como solidariedade, identidade, entre outros passam a ser admitidos (ALVES E GUIVANT, 2010; WANDERLEY E FAVARETO, 2013).

Ou seja, diferente das políticas de caráter setorial, em que o rural brasileiro, era visto apenas como um espaço de produção agropecuária, as políticas do desenvolvimento territorial, justamente enfatiza a presença de relações sociais, políticas, econômicas e institucionais dentro de um espaço construído a partir de ação de indivíduos, nos quais, o conteúdo deste espaço, é entendido como território (KAGEYAMA, 2008; SCHNEIDER, 2004).

O território, é definido pelo Estado, como uma unidade de operação para a execução das políticas públicas, através de uma perspectiva prática e normativa, que se distância da perspectiva discutida dentro da Geografia no qual se preza pelas relações de poder (HESPANHOL, 2010).

Para Brandão (2007), o território passa a ser visto como um mero receptáculo, regulador autônomo de projetos, que parece ter poder de decisão, no qual tem sido discutido de forma reduzida, uma vez que deveria se utilizar o conceito de território como é empregado academicamente em seu verdadeiro aspecto, prezando por uma construção social e conflituosa, norteando as políticas de desenvolvimento territorial.

Visto, que se tenha discordâncias, sobre o uso do conceito de território, é importante destacar que mesmo com essa questão, a perspectiva do desenvolvimento territorial, traz elementos que enfatizam a participação local, através de um conjunto de atores que se mobilizam sobretudo para tratar da implementação de programas, que por meio desse enfoque, valorizam o desenvolvimento endógeno.

Como forma de entender esse enfoque territorial, nosso foco recai sobre o PNAE, sobre seu funcionamento e aplicação, e os elementos necessários para sua operacionalização de forma articulada na escala municipal.

3 O PNAE E SUA OPERACIONALIZAÇÃO

O PNAE, pode ser entendido como um programa no qual permite, por um lado, a viabilidade econômica da agricultura familiar, através da compra de gêneros alimentícios desse segmento, e por outro, busca garantir a segurança alimentar, com o abastecimento de gêneros alimentícios aos alunos da rede estadual e municipal de ensino (PAZ, 2016).

Considerado o programa social mais antigo no Brasil, voltado a merenda escolar, desde a década de 1950, o programa sofreu reformulações a partir de 2009, com a promulgação da lei 11.947, que estabeleceu um conjunto de diretrizes com relação ao fornecimento da alimentação escolar, no qual a principal inovação recaiu para a destinação de 30% dos recursos repassados pelo FNDE, aos estados e municípios à compra de produtos da agricultura familiar, para abastecimento da alimentação escolar (SILVA, 2014).

Desse modo, além de criar um canal de comercialização para agricultura familiar, essa lei permitiu que a entrega de produtos alimentícios vindo dos produtores rurais, pudessem garantir a segurança alimentar, por meio de três aspectos, segundo Belik (2003, p.18): “quantidade suficiente, regularidade e qualidade” dos alimentos.

Assim, com a presença da agricultura familiar no programa, pode-se afirmar que se criou um elo institucional, entre a merenda escolar e esse segmento, no qual passou a integrar uma relação entre campo (produção) e cidade (abastecimento), considerando a capacidade de articulação entre os atores locais, compreendidos como gestores e participantes responsáveis pelo funcionamento do PNAE em escala municipal.

É importante frisar, que em âmbito federal, o PNAE tem como órgão gestor o MEC (Ministério da Educação), no qual por meio do FNDE vinculado ao próprio ministério, repassa recursos ao programa. A transferência dos recursos é feita, em correspondência aos 200 dias letivos, respeitando o número de alunos matriculados, conforme o último censo escolar, e o valor *per capita* varia segundo a modalidade de ensino (BRASIL, 2009).

Na escala municipal, a realização da compra da agricultura familiar ocorre por meio da chamada pública, no qual dispensa o processo licitatório e compra-se diretamente do produtor rural. A lei 11.947, sinaliza que a compra da agricultura familiar, deve ser de preferência da produção presente no município, e quando não se obtém a quantidade necessária, pode-se obter de municípios presentes na região, ou de outros estados, conforme a necessidade, seguindo essa prioridade.

As exigências para participação da agricultura familiar, além de seguir a ordem de localidade, coloca-se a partir da necessidade em se ter a DAP (Declaração de Aptidão ao

Pronaf)⁶, e de participar do programa através de associações e cooperativas, ou de forma individual ou por meio da formação de grupos informais (BRASIL, 2015).

Ou seja, para participar do programa os produtores tem que elaborar os projetos de venda⁷, nos quais a preferência se dá aos fornecedores locais, porém seguindo determinadas prioridades, primeiramente de grupos formais (associações e cooperativas), seguidas de grupos informais (agricultores familiares, organizados em grupos), e por fim agricultores familiares que entregam de forma individual, sendo o limite máximo de venda ao PNAE por agricultor familiar, correspondente ao valor de R\$ 20 mil reais por DAP/ano (BRASIL, 2015).

Como forma de exemplificar o funcionamento do PNAE, a seguir temos um quadro que de forma resumida prescreve as características do programa.

Quadro 1: Estrutura e funcionamento do PNAE

| Características | PNAE: Programa Nacional de Alimentação Escolar |
|------------------------------------|--|
| Público alvo | Alunos da educação básica matriculados em escolas públicas, indígenas e quilombolas. |
| Ano de criação | 1955/ 2009 lei 11.947 |
| Entidade responsável | FNDE/ Prefeituras municipais |
| Controle dos Programa | Tribunal de Contas /CAE |
| Formas de participação | Organização coletiva/ Grupos informais/ Forma individual |
| Como ter acesso | DAP |
| Valor anual/Projeto por DAP | R\$20.000,00 |
| Formação dos preços | Pesquisa mercado regional e local |
| Vantagens | Preços mais acessíveis dos produtos, definidos localmente |
| Desvantagens | Produtos depende da aceitação da nutricionista |

Fonte: Brasil (2009,2015); Colnago, E. T. P (2015). **Org.** Ellen T. P. Colnago.

Como observado no quadro 1, existem atores presentes na escala municipal que são de fundamental importância para o desenvolvimento do programa, como o papel desempenhado pelas nutricionistas de aceitação dos produtos oriundos da agricultura familiar.

⁶ A DAP, é um documento que formaliza o agricultor familiar, para que ele possa ter acesso as políticas públicas, como além do Pronaf, o PAA e o próprio PNAE discutido neste trabalho.

⁷ O projeto de venda é o documento que formaliza o interesse dos agricultores familiares em vender sua produção para o PNAE. No projeto deve-se apresentar os gêneros alimentícios (variedade, quantidade e cronograma de entrega), de cada produtor rural participante (BRASIL, 2016).

Desse modo, é certo que para a implantação, funcionamento e execução do programa em escala municipal, é necessário um conjunto de atores locais, representados pela prefeitura (a partir do setor da merenda escolar), agricultores familiares e suas formas de organização (para entregar no programa), e órgãos de assistência técnica, que por sua vez, tendo estabelecido diálogos internos e trabalhando em conjunto, formam o arranjo institucional necessário para a execução do PNAE (MALINA, 2012).

Para além desse conjunto de gestores e participantes do programa, também existe a presença convidativa da sociedade civil de estar integrando este conjunto de atores sociais, através da participação no Conselho de Alimentação Escolar (CAE), que é responsável pela fiscalização e cumprimento do programa na escala municipal.

Desse modo, a participação de um conjunto de atores locais se faz necessário para que o programa entre funcionamento. Compreender que nem todos os municípios possuem a mesma realidade de execução do PNAE, é uma forma de identificar porque em determinados municípios o programa opera, e em demais isso não ocorre. Justamente, a resposta para este questionamento, está presente na identificação da existência de uma articulação local, que possa executar o programa.

Existem problemas segundo Silva (2014), estudando municípios do Estado de São Paulo⁸, que se associam a dificuldade de produção dos agricultores familiares, considerando a diversificação, e a organização para abastecimento da merenda escolar, a falta de técnicos locais que possam auxiliar nesse sentido e também na intermediação com o setor da merenda escolar, para adquirir os produtos da agricultura familiar. Para além disso, existe também a não aceitação da nutricionista com relação aos produtos da agricultura familiar, que muitas vezes se caracteriza essas situações, pelo distanciamento entre gestores públicos e agricultores familiares locais.

Além disso, dentro dos municípios, existe o CAE, que deveria ser atuante com relação a fiscalização do cumprimento da legislação, todavia a participação nesse conselho, seja de membros da sociedade civil ou de pessoas do poder legislativo e executivo nos municípios, depende muito do interesse em fazer funcioná-lo corretamente.

⁸ São Paulo, São Carlos, Araçatuba, Birigui, Itaoca, Suzano, Santo André, Mauá, Diadema, Barretos, Ilha Solteira, e Jacupiranga.

Como forma de entender a necessidade dessa articulação local entre gestores e participantes do programa, trago como exemplo o município de Dracena, localizado no interior do Estado de São Paulo, mais precisamente no Oeste Paulista, no qual desde 2009 desenvolve o programa em sua instancia local.

Em Dracena, a existência de um arranjo institucional é presente, uma vez que existem elementos que contribuem dentro do município para que o programa funcione. Dentre eles elencamos resumidamente, a presença ativa de técnicos locais, representados pela CATI (Coordenadoria de Assistência Técnica e Integral), a existência de associações de produtores no município, a aceitação de produtos oriundos pela nutricionista na alimentação escolar da agricultura familiar, e a atuação do CAE enquanto fiscalização e cumprimento do programa (COLNAGO, 2015).

Desse modo, um conjunto de fatores contribuem para que em Dracena ocorra o funcionamento do programa e se pense num desenvolvimento que preza pela expansão e articulação das relações locais, o que não ocorre diretamente em outras realidades, justamente pela ausência dessa articulação entre agentes, e que de certa forma inibi o desenvolvimento territorial em algumas localidades, e o promove em outras, gerando realidades desiguais, nesse sentido.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível a partir das discussões apresentadas neste trabalho, considerar que para o pleno funcionamento do PNAE em escala local, é necessário um conjunto de atores locais que estejam disponíveis a fazer acontecer, e a executar o programa. Para tanto o diálogo se faz extremamente importe entre gestores e participantes, ou entre compradores, e fornecedores, tendo principal expoente nesse sentido, o setor da merenda escolar, e os agricultores familiares e suas formas de organização seja através de associações ou cooperativas.

A premissa, divulgada na ideia em promover o desenvolvimento territorial, sai portanto da convicção de entender o rural somente a partir da sua produção agrícola e pecuária, mais sobretudo se desdobra em compreender uma realidade em que esses pequenos produtores, possibilitam através da participação em políticas públicas uma integração entre cidade e campo, bem como a criação ou reformulação de organizações coletivas, a valorização dos modos de

vida e as próprias estratégias de reprodução criadas por esse segmento para permanecer na área rural.

Mais do que interpretar esse avanço em termos de participação social, e de atuação sobre decisões e interesses na escala local, sobretudo em políticas públicas como o PNAE, a contemplação da abordagem do desenvolvimento territorial, permite entender a figura representada pelo agricultor familiar enquanto abastecedor do mercado nacional, e enquanto identidade de um rural diverso e existente dentro do cenário brasileiro.

5 REFERÊNCIAS

ALVES, E. Descentralização de políticas públicas no Brasil. **V Encontro de Economistas da Língua Portuguesa**, 2003.

ALVES, A. F.; GUIVANT, J. S. O que há do endógeno e exógeno nas pesquisas sobre o desenvolvimento rural? In: SAQUET, Marcos Aurélio; SANTOS, Roseli Alves dos (org). **Geografia Agrária, território e desenvolvimento**. Editora Expressão Popular, 1ª edição, São Paulo, 2010, p.89-106.

BASTOS, F; GOMES DA SILVA, A. **Instituições na Agricultura Familiar: Ampliando a discussão sobre arranjo e ambiente institucional**. Texto de revisão teórica para a pesquisa CNPq: Inovação, Poder e Desenvolvimento em Áreas Rurais – IPODE, 2008.

BRANDÃO, C. Territórios com Classes Sociais, Conflitos, Decisões e Poder. In: ORTEGA, A. C; ALMEIDA, F.N. (Org.). **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária**. Campinas: Ed. Alínea, 2007.

BRASIL. Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Presidência da República Casa Civil**: Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Decreto nº 11.947/2009**. Dispõe sobre a destinação de recursos à alimentação escolar. 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Manual de aquisição de produtos da agricultura familiar para alimentação escolar**, 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 4, de 2 de abril de 2015**. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Modalidades PAA**. Programa de Aquisição de Alimentos. 2014.

COLNAGO, E.T.P. **O Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Dracena-SP**. 276f. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Geografia) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2015.

HESPANHOL, R.A.M. A adoção da perspectiva territorial nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil. **Revista Campo-Território**, Minas Gerais, v.5, n°10, p.123-147, ago. 2010.

HESPANHOL, R.A.M. Programa de Aquisição de Alimentos: limites e potencialidades de políticas de segurança alimentar para a agricultura familiar. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 25, p.469-483, 2013.

KAGEYAMA, A. **Desenvolvimento rural: Conceitos e aplicações ao caso brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS: Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, 2008

MALINA, A.L. Chamada Pública: instrumento legal de compra da agricultura familiar para a alimentação escolar, In: BELIK, Walter; CORÁ, Maria Amélia J. (Orgs.). **Projeto Nutre: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo**. São Paulo: Instituto Via Pública, 2012, p.15-28.

PAZ, L. **O Desenvolvimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Francisco Beltrão-PR**. 2016. 168f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná-UNIOESTE, Francisco Beltrão

SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias** (UFRGS), Porto Alegre, v. 11, p. 88-125, 2004.

SCHNEIDER, S; MATTEI, L; CAZELLA, A. A. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S; SILVA, M. K; MARQUES, P. E. M. (Org.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre, 2004, p. 1-20.

SILVA, D. B. P. **Alimentação escolar e agricultura familiar: a viabilidade da aplicação da lei federal 11.957 de 2009 sob o ponto de vista de diferentes atores sociais**. 2014. 91f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro.

WANDERLEY, M.N.B; FAVARETO, A. A singularidade do rural brasileiro: implicações para as tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas. In: Miranda, C; Silva, H (Org.). **Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras**. Brasília: IICA, 2013 p.413-463.