

Agricultura familiar na alimentação escolar: estudo de caso em dois municípios de Minas Gerais

Family farming in school feeding programs: case studies in two municipalities of Minas Gerais state, Brazil

ABSTRACT

OLIVEIRA, T. R. P. R.; SOUSA, H. C.; SILVA, A. P. Family farming in school feeding programs: case studies in two municipalities of Minas Gerais state, Brazil. *Nutrire: rev. Soc. Bras. Alim. Nutr. = J. Brazilian Soc. Food Nutr.*, São Paulo, SP, v. 38, n. 3, p. 256-268, dez. 2013.

In this case study, conducted in two municipalities in the metropolitan area of Belo Horizonte, Minas Gerais state, we aimed to evaluate the adherence of the prefectures of Contagem and Betim to the Law n. 11,947. This legislation refers to the purchase of family farming products for school feeding programs, using at least 30% of the funds granted by the National School Development Fund. To this end, we used participant observation, and held structured interviews with technicians responsible for school feeding programs as well as with the administrators in charge of the cities studied. We found inadequacy in the acquisition of food from family farms in the two prefectures, because neither of them could acquire the necessary amount to reach the target required by law. Several factors were identified to explain these inadequacies, such as the lack of training of farmers, logistic problems, and production deficit. However, it is worth noting that the municipalities did put an effort in trying to find ways to overcome the obstacles encountered. Law n. 11,947 is an important policy for food and nutritional security; it contributes to healthy eating in schools and enables the reduction of rural exodus and the increase of farmers' income.

Keywords: School feeding program. Food Security. Public policies.

**TATIANA RESENDE PRADO
RANGEL DE OLIVEIRA¹;
HELLEN CRISTINA SOUSA²;
ALINI DE PAULA DA SILVA²**

¹Doutora em Ciências da Saúde. Professora Adjunta, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC MINAS, Curso de Nutrição.

²Nutricionista. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC MINAS, Curso de Nutrição.

Endereço para correspondência:

Tatiana Resende Prado Rangel de Oliveira.

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC MINAS. Curso de Nutrição.

Av. Afonso Vaz de Melo, 1200, Barreiro.

CEP 30640-070.

Belo Horizonte - MG - Brasil.

E-mail: tatianarangel@pucminas.br

Contribuições:

Tatiana Resende Prado Rangel de Oliveira participou do delineamento da pesquisa, da discussão e da redação do artigo. Hellen Cristina Sousa idealizou o projeto, procedeu a coleta e análise dos dados, e redigiu o artigo. Alini de Paula da Silva idealizou o projeto, procedeu a coleta e análise dos dados, e redigiu o artigo.

RESUMEN

Este trabajo se caracteriza como un estudio de caso realizado en dos municipios de la región metropolitana de Belo Horizonte, Minas Gerais. Su objetivo fue evaluar la adhesión de los ayuntamientos de Contagem y Betim a la ley 11.947. Esta Ley regula la compra de productos de la agricultura familiar para la alimentación escolar, utilizando por lo menos el 30% de los recursos transferidos por el Fondo Nacional de Desarrollo Escolar. Para esta investigación se utilizaron tanto la observación participante como la entrevista estructurada, aplicadas a los técnicos responsables de la alimentación escolar y a los gestores de los distritos escolares estudiados. Se encontraron deficiencias en la adquisición de alimentos de la agricultura familiar en los dos ayuntamientos, ya que ninguno de los dos compró la totalidad del importe necesario para alcanzar el objetivo requerido por la ley. Se identificaron varios factores para explicar tales deficiencias, tales como la falta de entrenamiento de los agricultores, problemas logísticos y déficit de producción. Sin embargo, podemos destacar como positivo el empeño de los municipios al intentar superar los obstáculos encontrados. La Ley 11.947 es una importante política de seguridad alimentaria y nutricional, puesto que contribuye para la alimentación saludable en las escuelas y permite la reducción del éxodo rural y el aumento del ingreso de los productores.

Palabras Clave: Alimentación escolar. Seguridad Alimentaria y Nutricional. Políticas públicas.

RESUMO

Este trabalho caracteriza-se como um estudo de caso realizado em duas prefeituras da região metropolitana de Belo Horizonte, Minas Gerais. Seu objetivo foi avaliar a adesão das prefeituras de Contagem e Betim à Lei 11.947. Essa Lei dispõe sobre a aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, utilizando, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar. Para a realização desta pesquisa, utilizou-se a observação participante, além da entrevista estruturada, aplicada aos responsáveis técnicos pela alimentação escolar e aos gestores dos municípios estudados. Foi encontrada inadequação na aquisição de alimentos da agricultura familiar nas duas prefeituras, uma vez que ambas não conseguiram comprar toda a quantidade necessária para atingir a meta exigida pela Lei. Vários fatores foram apontados para explicar tal inadequação, como a falta de treinamento dos agricultores, os problemas logísticos e o déficit de produção. Porém, vale destacar como ponto positivo o empenho das prefeituras em tentar contornar os obstáculos encontrados. A Lei 11.947 é uma importante política de segurança alimentar e nutricional, uma vez que contribui para a alimentação saudável nas escolas e possibilita a diminuição do êxodo rural e o aumento da renda dos produtores.

Palavras-chave: Alimentação escolar. Segurança Alimentar e Nutricional. Políticas públicas.

INTRODUÇÃO

A alimentação adequada é um direito fundamental do ser humano, garantido na constituição, e uma questão inerente à dignidade das pessoas (BRASIL, 2006a). Assim, cabe ao poder público adotar políticas que promovam a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), que inclui o acesso de todos aos alimentos e também aos meios de produção. Neste sentido, a SAN deve abranger, entre outras coisas, a ampliação da produção alimentar, da agricultura tradicional e familiar, bem como a geração de emprego e a redistribuição da renda (BRASIL, 2006a). Conseqüentemente, as famílias de baixa renda passam a ter maior acesso aos recursos básicos para viver em sociedade (PAULILLO; ALMEIDA, 2005).

A agricultura familiar ainda é a forma predominante de produção agrícola em várias regiões do Brasil, sendo essencial para a economia de vários municípios. Esta é uma opção viável para a resolução de problemas, como o desemprego, a fome e a desnutrição, proporcionando o desenvolvimento sustentável e a geração de emprego e renda no meio rural. O suporte de políticas públicas fortalecidas pelo apoio local pode transformar a agricultura familiar em uma grande potência de desenvolvimento descentralizado, voltado para a sustentabilidade (SANTOS, 2001).

A implantação de uma política de desenvolvimento sustentável no Estado deve dar prioridade a programas e projetos que favorecem a agricultura familiar como ação de desenvolvimento local e regional, “[...] pois ela possibilita maior democratização da terra e ampliação da produção e oferta de alimentos diversificados para população com preço justo e acessível.” (CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL SUSTENTÁVEL DE MINAS GERAIS, 2011, p. 18; PEIXINHO, 2013). Exemplo disso é a agricultura familiar inserida em programas governamentais, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Segundo Gehlen (2004), quando o modelo da agricultura familiar é conduzido por políticas adequadas, este se mostra econômica e socialmente eficiente, sensível às questões ambientais. Alguns avanços obtidos – como resultado das reivindicações das organizações dos agricultores e garantidos através de políticas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) – expressam uma nova visão do significado e do papel da agricultura familiar no Brasil, sobretudo para o desenvolvimento sustentável (MELLO, 2008; GEHLEN, 2004).

O PAA incentiva a agricultura familiar com o objetivo de colaborar para o combate à fome, possibilitando ainda o desenvolvimento local e o fortalecimento da cultura alimentar regional (D’ÁVILA et al., 2010). O PNAE, por sua vez, é o programa que garante a alimentação escolar de alunos de Educação Infantil, Educação Fundamental, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos (EJA) matriculados em escolas públicas ou filantrópicas (BRASIL, 2011). Este é um dos maiores programas de política pública destinada à alimentação no Brasil, visto sua abrangência e continuidade de atendimento (CARVALHO, 2009).

Visando a fortalecer a agricultura familiar e assim promover a segurança alimentar e nutricional, o governo federal sancionou, em junho de 2009, a Lei n.º 11.947, que dispõe no artigo n.º 14, sobre a obrigatoriedade da utilização de, no mínimo, 30% dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar (FNDE). Estes recursos devem ser destinados ao PNAE para a aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar (BRASIL, 2009a).

Para as Entidades Executoras (EE), a compra de produtos da agricultura familiar pode se tornar um desafio, se estas se localizarem em regiões metropolitanas. Nestas regiões, existem fatores, como falta de capacitação de pessoas que vivem no meio urbano para trabalhar com a agricultura e déficit de espaço físico, que podem dificultar a adesão destas entidades à Lei n.º 11.947 (CARVALHO, 2009).

O nutricionista é o responsável técnico pela alimentação escolar desde 2006 e, dentre suas funções no PNAE, está a de planejar o cardápio de acordo com os requerimentos nutricionais de cada faixa etária, observando os hábitos alimentares da região. Deve ainda utilizar gêneros alimentícios da agricultura familiar, optando preferencialmente por alimentos orgânicos em nível local, regional, territorial, estadual ou nacional, nesta ordem de prioridade (SANTOS et al., 2012; BRASIL, 2006b).

Cabe ressaltar, ainda, a função do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) como responsável indireto pela aplicação da Lei 11.947, pois ao mesmo compete fiscalizar a aplicação dos recursos destinados ao PNAE e zelar pela qualidade dos produtos oferecidos nas escolas (BRASIL, 2009b).

Este trabalho tem por objetivo analisar a adesão das prefeituras de Contagem e Betim à Lei n.º 11.947, no que tange ao artigo n.º 14, ou seja, a utilização de, no mínimo, 30% dos recursos do FNDE destinados ao PNAE para a aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar. A importância deste estudo encontra-se em identificar a real aplicação da referida lei nestes dois municípios de uma região metropolitana, o que poderá contribuir para a discussão sobre o fortalecimento da agricultura familiar dentro do Sistema de Segurança Alimentar (SISAN), no Brasil.

MATERIAL E MÉTODOS

Para abordar o problema, optou-se pela pesquisa qualitativa, por sua característica exploratória, proporcionando maior conhecimento e entendimento das causas e dos efeitos da problemática (MINAYO, 1994). A modalidade de pesquisa qualitativa escolhida foi o Estudo de Caso, que consiste em um profundo estudo de um ou alguns objetos, o que possibilita a obtenção de informações mais detalhadas e com maior profundidade da pesquisa (MARCONI; LAKATOS, 2002).

A observação é uma forma de fazer contato com o real, para situar e orientar os questionamentos. A observação participante pode ser definida como uma técnica pela qual o pesquisador se integra e participa da vida de um grupo ou instituição para compreender o fenômeno estudado (MINAYO, 1994). A observação do processo de trabalho nas prefeituras de Betim e Contagem deu-se nos dois anos em que uma das pesquisadoras estagiou nas unidades. A partir de tais observações, surgiram as indagações iniciais e a necessidade de descrever e compreender a aplicação da Lei 11.947 nos municípios.

Após minuciosa leitura dos instrumentos de pesquisa qualitativa existentes, optou-se pela utilização da entrevista estruturada focalizada, na qual há um roteiro a ser seguido para conduzir a entrevista (MARCONI; LAKATOS, 2002). Elaborou-se, assim, um questionário contendo perguntas para caracterização dos municípios e informações sobre os gêneros adquiridos, os fornecedores e os recursos investidos, em função dos objetivos da pesquisa.

O questionário foi aplicado aos nutricionistas responsáveis técnicos pela alimentação escolar dos municípios estudados. No caso de Betim, a aplicação ocorreu na Divisão de Alimentação

Escolar, e em Contagem, na Secretaria Municipal de Educação e Cultura. As entrevistas foram feitas pelos próprios pesquisadores, utilizando o bloco de anotações de campo. Todos os entrevistados foram contactados previamente, à época em que se fez a apresentação dos propósitos da pesquisa e solicitou-se o agendamento da entrevista.

Os documentos que dão suporte legal ao trabalho – como a legislação citada e os documentos internos dos serviços (notas fiscais, pedidos de compra, contratos e relatórios de execução) – foram coletados nos sites oficiais do governo e nos locais pesquisados. Todos estes documentos permitiram, junto com a observação participante, descrever o modo de organização das duas prefeituras com relação ao PNAE.

RESULTADOS

Foram entrevistados seis profissionais, sendo quatro nutricionistas e dois gestores. Os comentários das entrevistas foram subdivididos em M1 (Município de Betim) e M2 (Município de Contagem), para facilitar o entendimento da realidade de cada município. Seguem abaixo os resultados encontrados nestas entrevistas e os dados levantados através da observação participante e da análise documental.

Como mencionado anteriormente, a Prefeitura Municipal de Contagem e a Prefeitura Municipal de Betim localizam-se na região metropolitana de Belo Horizonte-MG. Estas cidades são polos industriais e concentram grandes empresas de diversos setores, o que diminui as áreas destinadas à agricultura. O Produto Interno Bruto (PIB) de Betim recebe cerca de 12 milhões de reais do setor industrial e apenas 11 mil reais do setor agropecuário. Contagem tem como maior contribuinte de seu PIB o setor de serviços, com cerca de oito milhões de reais, seguido pelo industrial, com cerca de quatro milhões de reais e apenas 1,8 mil reais do setor agropecuário (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2009b).

A prefeitura de Contagem conta, atualmente, com duas nutricionistas e 14 estagiárias para atender 170 escolas, creches e instituições conveniadas, que totalizam 59.256 alunos, distribuindo cerca de 60 mil refeições/dia. A produção da alimentação escolar é terceirizada e funciona em contrato de comodato, no qual a contratante cede o espaço físico e a contratada é responsável pela aquisição de gêneros alimentícios e pela contratação de mão de obra (ABREU; SPINELLI, 2009). A empresa contratada mantinha, na rede municipal, 11 nutricionistas e 272 merendeiras na época da pesquisa.

A prefeitura de Betim conta com três nutricionistas, cinco estagiárias e cinco assessoras, que fiscalizam as escolas. Betim também fornece cerca de 60 mil refeições/dia nas 74 escolas de Ensino Fundamental, incluindo anexos, 78 creches e instituições conveniadas (BETIM, 2011). A produção da alimentação escolar funciona com o sistema de autogestão, no qual o próprio município gerencia, em seu espaço, a produção de refeições (ABREU; SPINELLI, 2009).

A prefeitura de Betim comprou, em 2011, apenas hortifrutícolas, polpa de frutas (para preparo de suco) e rapadura, conforme descrito na Tabela 1. Pode-se verificar que as hortifrutícolas foram adquiridas em maior quantidade em relação aos outros produtos, neste período.

Estes produtos foram adquiridos de três associações: Associação dos Agricultores Familiares de Betim e Região (AAFBR), Associação dos Pequenos Produtores de Derivados de Cana

do Assentamento Dom Oreone e Região, e Associação dos Produtores de Frutas do Alto Jequitinhonha. Apenas a AAFBR constitui-se de um grupo informal, aquele em que o agricultor obtém a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) física, enquanto as demais associações são formais, possuindo a DAP jurídica, pois os agricultores estão organizados em cooperativas ou associações.

Na prefeitura de Contagem, a nutricionista é encarregada de procurar e selecionar os fornecedores da agricultura familiar. Porém, por causa da terceirização, a mesma prefere optar por gêneros estocáveis (não perecíveis), os quais são entregues pelos agricultores no depósito de uma empresa de logística terceirizada e a mesma os distribui. Foram adquiridos arroz, feijão, óleo e leite em pó pelo município, em 2011, como mostra a Tabela 2, sendo que o feijão foi o produto adquirido em maior quantidade.

Os fornecedores da prefeitura de Contagem foram a Cooperativa Agrícola Mista Nova Palma LTDA (Nova Palma-RS), a Associação Intermunicipal dos Pequenos Agricultores e Trabalhadores Rurais (Muriaé-MG) e a Associação de Pequenos Produtores e Famílias Rurais da Comunidade Ribeiro Junqueira (Leopoldina-MG). Todos são agricultores formais e possuem a DAP jurídica. Contagem conseguiu adquirir produtos, como óleo e leite em pó, através destes agricultores formais, os quais, por sua vez, fazem o beneficiamento de produtos recebidos dos pequenos agricultores.

Sobre a localização dos fornecedores, nota-se que os dois municípios estudados apresentaram diferenças significativas, pois Betim conseguiu parceiros em seu próprio município, enquanto

Tabela 1 - Gêneros Alimentícios adquiridos da Agricultura Familiar pelo Município de Betim-MG para a Alimentação Escolar – 2011

	Gêneros Alimentícios	Quantidade Total	Valor Pago (R\$)
1	Hortifrutícolas	417.488kg	221.882,40
2	Rapadurinha	123.381 Und	23.442,39
3	Polpa de Frutas	9.850kg	87.665,00
	Total		332.989,79

Fonte: Dados da pesquisa.

Tabela 2 - Gêneros Alimentícios adquiridos da Agricultura Familiar pelo Município de Contagem-MG para a Alimentação Escolar - 2011

	Gêneros Alimentícios	Quantidade Total	Valor Pago (R\$)
1	Arroz	42.000kg	75.600,00
2	Feijão	60.000kg	186.000,00
3	Óleo	47,7L	167.904,00
4	Leite em Pó	48.000kg	662.400,00
	Total		1.091.904,00

Fonte: Dados da pesquisa.

Contagem teve de recorrer aos fornecedores de outras localidades. O fato de não conseguir comprar de seu próprio município não representa um problema, pois o Artigo 14 da Lei 11.947 permite que as prefeituras recorram aos fornecedores de fora do município.

O total investido na alimentação escolar em 2011 foi superior a nove milhões de reais nos dois municípios. Deste total, parte vem de recursos próprios e parte, do FNDE. A Tabela 3 traz a distribuição destes valores, mostrando o quanto deveria ser investido na Agricultura Familiar e o valor que foi realmente destinado a esta.

Os dois municípios receberam o recurso destinado pelo FNDE e complementaram com recursos próprios o investimento para a alimentação escolar, em 2011. A totalidade dos recursos investidos ficou bem próxima nos dois municípios.

Ao observar o valor executado e a porcentagem que este representa, nota-se que a prefeitura de Betim não conseguiu adquirir nem 10% de compra da agricultura familiar, e que Contagem, por sua vez, conseguiu destinar 23,22%.

O fato do não atendimento da totalidade imposta pelo Artigo 14 da Lei 11.947 foi justificado por uma série de fatores que serão descritos a seguir, sendo a maioria deles relacionada às questões de logística.

Em primeiro lugar, aparece a questão da grande demanda de gêneros alimentícios necessários, sendo que os produtores da agricultura familiar não estão preparados para atender esta demanda:

Na região metropolitana é muito difícil conseguir aplicar a totalidade dos 30% dos recursos na agricultura familiar, pois o volume é muito grande e eles não conseguem nos atender. Nas cidades pequenas é bem mais fácil conseguir, pois a produção já existe, só é preciso fazer os agricultores acreditarem e confiarem na Lei. (M1, 2012). O volume de alimentos necessários é muito maior do que a associação consegue produzir mesmo que isso seja combinado com antecedência. [E ainda,] nosso contrato com os agricultores fornecedores de hortifrutas era de R\$ 474.173,20 e eles cumpriram apenas R\$ 221.882,40, o que representa menos de 50% do combinado. (M1, 2012).

Em virtude disso, há necessidade de comprar produtos de outras regiões:

A localização dos Agricultores é um desafio, uma vez que, se localizam em até 600km do nosso município, interferindo assim negativamente com a logística de entrega dos insumos, sendo um fator imprescindível para a garantia de que os produtos estarão nas respectivas escolas no prazo estabelecido, levando à inviabilidade de fornecimento regular e constante em quantidade suficiente para o atendimento a todos os alunos da Rede de Ensino do Município. (M2, 2012).

Tabela 3 - Recursos destinados à compra de Gêneros da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar em Betim e Contagem (MG) - 2011

Cidade	Repasso do FNDE (R\$)	Valor de 30% para Agricultura Familiar	Valor real executado (R\$)	Porcentagem real adquirida da Agricultura Familiar	Recursos Próprios (R\$)	Total de Recursos Investidos (R\$)
Contagem	4.701.300	1.410.390	1.091.904,00	23,22	5.000.000	9.701.300
Betim	5.000.000	1.500.000	332.989,79	6,67	4.000.000	9.000.000

Fonte: Dados da pesquisa.

Em segundo lugar, aparecem os problemas relacionados com a falta de treinamento e a assistência técnica aos produtores, aliados à baixa escolaridade dos mesmos:

Eles [os produtores] não receberam orientação de como estocar, beneficiar, distribuir, entregar, como montar as rotas para que as escolas recebam produtos frescos e em bom estado. (M1, 2012). A falta de experiência dos agricultores para o fornecimento em alta quantidade e em várias localidades, a logística de entrega não estabelecida e instituída por eles, geram grandes problemas e insatisfação. (M2, 2012). Alguns agricultores são analfabetos o que dificulta o processo, pois ao entregar os alimentos os agricultores são responsáveis por gerar a nota fiscal e levar na prefeitura para receber. Se ele não sabe ler, como vai fazer? (M1, 2012).

Alguns produtores não conhecem ainda os objetivos e o funcionamento do PNAE, dificultando ainda mais a prestação de serviços:

O agricultor resolve que vai produzir, por exemplo, abobrinha e durante quatro meses ele produz só abobrinha. A gente faz o pedido e não tem opção, como eu posso servir abobrinha toda semana? Nós (nutricionistas) montamos o cardápio preocupando sempre com o valor nutricional e a variedade, ai chega no dia e o agricultor não tem o produto. (M1, 2012).

Em razão das dificuldades encontradas quanto à entrega dos gêneros, as prefeituras em estudo buscaram soluções para possibilitar as negociações:

Eles estavam com muita dificuldade na entrega, então a nossa responsável técnica montou as rotas a fim de tornar a entrega mais eficiente. (M1, 2012). Eles não conseguiam cumprir, então o Secretário de Agricultura da época providenciou uma empresa pra beneficiar os produtos. Além disso, a prefeitura emprestou caminhões para fazer a entrega, providenciou estrutura física para a associação, disponibilizou funcionários, fez obras no galpão, enfim, a prefeitura está fazendo a parte dela. (M1, 2012).

Assim, apesar de todas as dificuldades, a lei ainda é considerada um ponto importante para a promoção da SAN dos municípios, embora seja necessário maior investimento no treinamento dos agricultores familiares:

“A Lei é ótima, acredito que ela é muito importante, porém os agricultores não estão preparados, eles precisam de apoio estrutural, jurídico, e vários outros que estão além das possibilidades do município.” (M1 - BETIM, 2012).

DISCUSSÃO

DIFICULDADES LOGÍSTICAS

Logística é um termo que abrange todo o processo comercial, desde os pedidos, o transporte, o armazenamento, o manuseio e a embalagem de materiais, até a entrega (BOWERSOX; CLOSS; COOPER, 2006). A logística de abastecimento na aquisição de alimentos é fundamental para manter o adequado valor nutricional da alimentação escolar. Vários problemas logísticos foram citados neste estudo pelos representantes dos municípios envolvidos.

Um importante problema de logística encontrado foi a localização dos municípios estudados, na região metropolitana de Belo Horizonte, em relação à localização dos agricultores. Segundo

um estudo feito em 2010, para atingir os 30% previstos pela lei, grande parte dos municípios brasileiros precisaria recorrer a agricultores de outros municípios (SILIPRANDI et al., 2012).

Para grandes municípios, a logística para o abastecimento das escolas pode prejudicar um dos objetivos da Lei, que é de promover o desenvolvimento local, uma vez que a grande demanda ocasiona a necessidade de comprar produtos para o programa em outras regiões. Siliprandi e colaboradores (2012), no entanto, veem o programa como uma forma de ajudar no desenvolvimento de regiões próximas aos grandes centros, através do incentivo à agricultura, sem que tenha que ser necessariamente a área rural do próprio município.

De acordo com a opinião dos entrevistados, os produtores não conseguem atender ao volume necessário de alimentos demandados pelo PNAE no seu município. O município de Contagem recebeu, em totalidade dos agricultores familiares, apenas o leite em pó. Em municípios menores, esta demanda é atendida, como no caso da cidade de São Lourenço do Sul-SP, que atingiu 36% da destinação dos recursos à agricultura familiar no ano de 2010, por ser um município que tem apenas 54 escolas (CORRÊA, 2011). Para este município atingir a porcentagem, foi necessário investir apenas R\$ 97.833,91. Entretanto, nos dois municípios pesquisados – Betim e Contagem –, precisaria ser investido na agricultura familiar quase R\$ 1,5 milhão cada.

No Estado de São Paulo, das 21 cidades com número maior de 300 mil habitantes, São Bernardo do Campo e Guarulhos se destacaram por conseguir cumprir a porcentagem exigida pela lei para a compra dos alimentos da agricultura familiar. Outro exemplo é o município de Tambaú-SP, que destinou, em 2010, 17,3% dos recursos do FNDE para a agricultura familiar, sendo que, para 2011, realizou uma chamada pública que previa gastos de 36% para este fim, quase dobrando a porcentagem da aquisição dos gêneros da agricultura familiar (SILIPRANDI et al., 2012).

Como uma forma encontrada para cumprir o percentual exigido pela lei, a cidade de Carapicuíba-SP concentrou sua compra em um único produto; neste caso, o suco de laranja, comprado de uma cooperativa de agricultores familiares (SILIPRANDI et al., 2012).

A prefeitura de São Bernardo do Campo-SP é um exemplo de experiência que deu certo. Em 2010, gastou 1,5 milhão de reais em produtos da agricultura familiar através de chamada pública, optando por produtos não perecíveis, como ocorreu em Contagem. Já para 2011, estava previsto que a prefeitura gastaria 70% dos recursos do FNDE, ou seja, 3,7 milhões de reais, com a compra de hortaliças, mel, mexerica, lichia, banana, farinha de banana, feijão, suco de laranja, bebida láctea, maçã, macarrão, arroz orgânico, suco de uva e leite em pó de 18 organizações de agricultores. Isto só foi possível graças ao diálogo da prefeitura com os agricultores e ao apoio relativo às questões de logística e regularização da situação fiscal (SILIPRANDI et al., 2012).

A entrega é outro ponto-chave dos problemas logísticos. A cidade de Betim alega que a mesma estaria sendo feita nas escolas em carros de passeio, o que torna o transporte ineficiente, necessitando de várias viagens para terminar a entrega, culminando em atrasos, produtos com qualidade inferior e até mesmo a falta da entrega. As dificuldades de entrega dos alimentos ao PNAE têm imposto limites à participação das prefeituras, principalmente nos casos de atendimento aos grandes municípios, onde a logística se torna complexa (SILIPRANDI et al., 2012).

Florianópolis-SC e Vitória-ES são cidades que também sofrem com problemas de pontualidade de entrega, atendimento ao pedido de compras e falta de comunicação antecipada, quando há ausência de produtos (LIMA; SOUZA, 2011).

A prefeitura de Betim alegou ter problemas também quanto ao beneficiamento, pois, mesmo após acordo com os fornecedores, as entregas estariam sendo feitas em grandes volumes, o que não seria interessante para a Divisão de Alimentação Escolar.

Pode-se identificar, após a leitura de todos os depoimentos, que a falta de treinamento técnico dos agricultores é um fator importante, que dificulta todo o processo logístico desde a colheita até a entrega. O treinamento é uma estratégia que possibilita a capacitação dos agricultores para ações que requerem conhecimentos mais aprofundados em temas específicos, como novas tecnologias de produção, logística e gestão. A dificuldade apontada em Betim, quanto ao fato de a entrega previamente combinada de gêneros alimentícios não ser cumprida, gera uma insatisfação por parte do nutricionista e dos gestores. Porém, se os mesmos já têm conhecimento sobre o problema, o diálogo e a interação deles com os agricultores são fundamentais para resolver as questões de logística, além do fornecimento e do treinamento adequados.

OUTRAS DIFICULDADES

A baixa escolaridade dos agricultores foi outra dificuldade citada nas entrevistas. Segundo o Censo Agropecuário de 2006, 37% dos agricultores familiares declararam não saber ler e escrever (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2009a). O preenchimento incorreto, por parte dos agricultores, da nota fiscal eletrônica para ser entregue à prefeitura pode prejudicar o recebimento dos valores referentes aos produtos vendidos (SILIPRANDI et al., 2012).

Em Betim, uma dificuldade encontrada na obtenção dos produtos da agricultura familiar é a monocultura, ou seja, o cultivo de uma única cultura em uma área, por um longo tempo (FREGOLENTE, 2010). Diversos fatores constituem empecilhos para a diversificação da produção, sendo a falta de treinamento dos agricultores o maior deles (SILIPRANDI et al., 2012). Outros motivos citados pelos agricultores são o menor custo de mão de obra, o uso mais eficaz do maquinário e a própria vocação local (FREGOLENTE, 2010). Uma forma de contornar esse problema seria estabelecer uma estratégia entre as partes para acordar a entrega de produtos que estejam mais próximos da realidade do agricultor, levando em conta a sazonalidade e o cultivo local.

Esta dificuldade também é encontrada em vários municípios, como no Vale do Ribeira, situado no Estado de São Paulo, onde predomina a monocultura de banana. Isto preocupa tanto agricultores quanto gestores do PNAE, que atualmente já discutem formas de minimizar este quadro. Muitos agricultores já participam de programas de capacitação, com parceria de técnicos locais, para melhor atender à alimentação escolar (SILIPRANDI et al., 2012).

A prática de olericultura, que é a produção de hortaliças e verduras, também é muito comum entre os agricultores. Para Siliprandi et al. (2012), isto se deve à insegurança de comercialização dos produtos, o que resulta em produção de alimentos que têm colheita em curto prazo. Por exemplo, citam-se as frutas, que têm colheita anual e os agricultores preferem não cultivá-las, pois não têm garantia de mercado.

Porém, nos municípios de Rolante e Dois Irmãos, no Estado do Rio Grande do Sul, os agricultores, antes mesmo da lei, já produziam alimentos para o PNAE e em grande variedade. Cerca de 20 agricultores participaram direta ou indiretamente da produção de alimentos, como leite integral pasteurizado tipo C, néctar de uva orgânico, geléia e doces em pasta de frutas orgânicas, doce de leite, ovos de galinha caipira e de codorna, mel em pote e sachê, hortaliças e frutas (TRICHES; SCHNEIDER, 2010).

Para Siliprandi et al. (2012), é preciso a colaboração do nutricionista e dos responsáveis pela elaboração do cardápio nas escolas, para que levem em conta as características locais, a sazonalidade e a inclusão de alimentos locais na alimentação escolar.

EFEITOS E CONTRIBUIÇÕES DA LEI 11.947

Para alguns dos entrevistados, a lei é ótima, uma vez que incentiva a alimentação saudável nas escolas e aumenta a renda dos produtores. Para Triches e Schneider (2010), ao estimular uma política de reaproximação entre produção agrícola e alimentação escolar, os municípios valorizam também a questão ambiental, estimulando o consumo de produtos orgânicos, ecológicos, sem agrotóxicos e sem aditivos químicos. A Lei contribui, assim, para o fortalecimento do pequeno agricultor e da economia local, diminuindo o êxodo rural e melhorando a distribuição de renda (SCHRÖETTER, 2011).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A principal limitação para a condução deste estudo foi a baixa produção de artigos na área, uma vez que a literatura dispõe de recursos escassos para investigar a situação atual da aplicação desta lei nos municípios brasileiros. Mesmo assim, as entrevistas possibilitaram compreender as dificuldades logísticas que enfrentam as prefeituras de regiões metropolitanas, bem como as contribuições que a lei da agricultura familiar traz para a Segurança Alimentar e Nutricional de todos os envolvidos.

Os resultados apontaram que as prefeituras não alcançaram o investimento de 30% dos recursos do FNDE na agricultura familiar, na época da pesquisa. Entretanto, muito mais importante do que analisar o número absoluto, é tentar compreender os motivos que levaram a esta inadequação em dois municípios altamente industrializados.

Não se constituiu objetivo deste trabalho discutir as Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional adotadas no Brasil. No entanto, os resultados desta investigação podem ser tomados como uma contribuição para a avaliação da implantação de processos de políticas públicas.

Este estudo permitiu a identificação de alguns problemas frequentes que os municípios pesquisados enfrentam para aplicar a Lei n.º 11.947, no que diz respeito à utilização de alimentos produzidos pela agricultura familiar na Alimentação Escolar. Contudo, vale ressaltar o empenho das prefeituras pesquisadas para superar as dificuldades encontradas e a disposição dos agricultores para o trabalho.

REFERÊNCIAS/REFERENCES

ABREU, E. S.; SPINELLI, M. G. N. A Unidade de Alimentação e Nutrição. In: ABREU, E. S.; SPINELLI, M. G. N.; ZANARDI, A. M. P. *Gestão de unidades de alimentação e nutrição: um modo de fazer*. São Paulo: Metha, 2009. cap. 2, p. 33-40.

BETIM. Prefeitura garante 60 mil refeições diárias para alunos da rede municipal. *Órgão Oficial Município de Betim*, Betim, abr. 2011. v. 479, ano 4, p. 1.

BOWERSOX, D. J.; CLOSS, D. J.; COOPER, M. B. Cadeias de suprimentos do século XXI. In: BOWERSOX, D. J.; CLOSS, D. J.; COOPER, M. B. *Gestão logística de cadeias de suprimentos*. São Paulo: Bookman, 2006. p. 22.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 18 set. 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm>. Acesso em: 25/05/2012.

BRASIL. Resolução/FNDE/CD nº 32 de 10 de agosto de 2006. Estabelece as normas para execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, ago. 2006b. Disponível em: www.fnde.gov.br/index.php/resolucoes-2006/108.../download>. Acesso em: 18 jan. 2012.

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 nº 10.880, de 9 de jun. de 2004, 11.273, de 6 de fev. de 2006, 11.507, de 20 de jul. de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de ago. de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de jul. de 1994; e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 17 jun. 2009a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm>. Acesso em: 20/05/2012.

BRASIL. Resolução/CD/FNDE nº 38 de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação

escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, jul. 2009b. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/leg-res-2009>>. Acesso em: 08/01/2012.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Alimentação Escolar*. FNDE, 2011. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-alimentacao-escolar>>. Acesso: 20/12/2011.

CARVALHO, D. G. Licitações sustentáveis, alimentação escolar e desenvolvimento regional: uma discussão sobre o poder de compra governamental a favor da sustentabilidade. *Planej Polit Publicas*, n. 32, p. 115-148, jan./jun. 2009.

CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL SUSTENTÁVEL DE MINAS GERAIS – CONSEA. *Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Minas Gerais, 2008/2011*. CONSEA, 2011. p. 18.

CORRÊA, E. S. *Programa Nacional de Alimentação Escolar: um canal de comercialização da agricultura familiar em São Lourenço do Sul*. 2011. 65 f. Monografia (Conclusão de Curso)-Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, São Lourenço do Sul, 2011.

D'ÁVILA, C. R.; ROVERSI, M.M.S. Programa de Aquisição de Alimentos. In: D'ÁVILA, C.R.; GADELHA, E.G.; PICCIN, M.; ROVERSI, M.M.S. Programa de Aquisição de Alimentos: uma inovação em políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. Passo Fundo: IFIBE, 2010. v. 3, p. 120.

FREGOLENTE, A. *Segurança Alimentar e Nutricional: a segurança alimentar e nutricional dos agricultores familiares no projeto de assentamento de reforma agrária Chico Mendes e os impactos causados pela expansão da monocultura*. 2010. 106 f. Dissertação (Mestrado)-Universidad Tecnológica Intercontinental, Assunção, 2010. Disponível em: <<http://www.emater-ro.com.br/arquivos/publicacoes/30062010151317.pdf>>. Acesso em: 10/06/2012.

GEHLEN, I. Políticas públicas e desenvolvimento social rural. *São Paulo Perspec.*, v. 18, n. 2, p. 95-103,

abr./jun. 2004. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000200010>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Censo Agropecuário- Agricultura Familiar 2006*. IBGE, 2009a. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1466&id_pagina=1>. Acesso em: 01 maio 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Cidades*. IBGE, 2009b. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 01 maio 2012.

LIMA, E. E.; SOUZA, A. A. Alimentos orgânicos na produção de refeições escolares: limites e possibilidades em uma escola pública em Florianópolis. *Rev Nutr.*, v. 24, n. 2, p. 263-273, mar./abr. 2011.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnica de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 282.

MELLO, N. A. E a política agrícola transforma-se em instrumento do desenvolvimento sustentável... *Rev NERA*, ano 11, n. 12 p. 68-85, jan./jun. 2008.

MINAYO, M. C. S. *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. 6. ed. Petrópolis: Vozes; 1994.

PAULILLO, L. F.; ALMEIDA, L. M. Redes de segurança alimentar e agricultura familiar: a merenda escolar como instrumento de desenvolvimento local. *Rev Segurança Alim Nutri*, v. 12, n. 1, p. 26-45, 2005.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Ciênc Saúde Coletiva*, v. 18,

n. 4, p. 909-916, Abr., 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232013000400002>

SANTOS, L. A. S.; PAIVA, J. B.; MELLO, A. L.; FONTES, G. A. V.; SAMPAIO, L. R.; FREITAS, M. C. S. O nutricionista no programa de alimentação escolar: avaliação de uma experiência de formação a partir de grupos focais. *Rev Nutr.*, v. 25, n. 1, p. 107-117, jan./fev. 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S1415-52732012000100010>

SANTOS, M. J. Projeto alternativo de desenvolvimento rural sustentável. *Estud An.*, v. 15, n. 43, p. 225-238, set./dez. 2001. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142001000300017>

SCHRÖETTER, M. R. *A agricultura familiar e o consumo de alimentos na merenda escolar: o caso da região fronteira noroeste*. 2011. 210 f. Dissertação (Mestrado)- Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2011.

SILIPRANDI, E.; RANGEL, J. R.; MALINA, L. L.; SOUZA, L. B. B.; VANNUCHI, L. V. B.; CHAIM, N.; REINACH, S.; BELIK, W. *Projeto Nutre SP-análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo*. São Paulo: Instituto Via Pública, 2012.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. *Saúde Soc.*, v. 19, n. 4, p. 933-945, 2010. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902010000400019>

Recebido para publicação em 01/11/12.

Aprovado em 20/05/13.