

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC)

**Inovações no Programa Nacional de Alimentação Escolar: desafios para a gestão no
Município de São Paulo**

VICTÓRIA BASSAN MINETO

Orientadora: Profa. Dra. Zilma Borges de Souza

São Paulo – SP

2021

Inovações no Programa Nacional de Alimentação Escolar: desafios para a gestão no Município de São Paulo

Resumo

Este trabalho está vinculado ao campo de estudos da Agricultura Familiar e Segurança Alimentar e Nutricional com enfoque nas Compras Públicas e Mercados Institucionais. O objeto e tema do estudo é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), programa que oferece alimentação saudável e educação alimentar e nutricional para alunos da educação básica pública, tendo como foco a análise da implementação do programa no município de São Paulo pelo Programa de Alimentação Escolar (PAE). Através dessa pesquisa objetiva-se investigar as demandas para a implementação e gestão do PNAE no município de São Paulo, com um olhar institucional, centrado na prefeitura e outros órgãos importantes para seu funcionamento, buscando entender as potencialidades de melhoria e inovação do programa. Foram identificadas as instituições envolvidas no processo das compras governamentais e distribuição destes produtos alimentares, registrando e analisando as mudanças ocorridas em suas regras e funcionamento desde a entrada no Governo Federal do atual presidente da República, que vem promovendo alterações nas políticas e programas vinculados à esta temática, até o momento atual de pandemia do Covid-19. O estudo centra-se na utilização de metodologia essencialmente qualitativa, envolvendo levantamento bibliográfico, análise documental e entrevistas semiestruturadas e não estruturadas. Foi realizada também análise de dados quantitativos sobre a execução do programa em sites do governo para fins de entendimento sobre seu funcionamento. O município de São Paulo apresenta alguns entraves para o bom funcionamento do programa, tendo dificuldades para alcançar o mínimo de 30% nas compras da agricultura familiar para a alimentação escolar. Dentre alguns problemas analisados ao longo do trabalho, podemos perceber que existem questões que envolvem tanto a administração pública como os produtores familiares, sendo necessárias novas estratégias e estabelecimentos de relações entre os atores. Foi também possível perceber que os tipos de problemas que existem no município são comuns a outras localidades, sendo por isso necessário maior diálogo entre gestores e trocas de experiências para melhora na implementação do programa. Durante a realização da pesquisa, percebeu-se que os problemas apresentados pelo município de São Paulo na implementação do PNAE se assemelhavam muito com o caso de outros municípios analisados para fins de comparação. Diante das possíveis soluções apresentadas nas referências e pelos entrevistados, e que podem ser consideradas como boas iniciativas para sua implementação no município de São Paulo, assim como em outros municípios, para o bom funcionamento do programa, tem-se o diálogo entre os diversos atores envolvidos no processo de compras do PNAE como essencial.

Palavras-chaves

Agricultura Urbana e Agricultura Familiar; Agroecologia; Segurança Alimentar e Nutricional; Compras Públicas e Mercados Institucionais.

Sumário

Introdução	4
Objetivo geral e específico	6
Fundamentação Teórica	7
Metodologia	10
Resultados	11
Entrevistas	23
Considerações finais	28
Referências	31
Anexos	34

1. Introdução

O campo de estudo a que esse projeto se refere envolve a Agricultura Urbana, Familiar e Agroecologia; Segurança Alimentar e Nutricional; Compras Públicas e Mercados Institucionais. O objeto do estudo é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), programa que oferece alimentação saudável e educação alimentar e nutricional para alunos da educação básica pública. Sua importância é notável, tendo sido apontada por diversas pesquisas científicas como uma política apta a evitar crises de abastecimento, proporcionar a conexão entre consumo e produção dentro da cadeia alimentar, promover o desenvolvimento local e resgatar hábitos alimentares saudáveis (BELIK, SOUZA, 2009; ROSSETTI; SILVA; WINNIE; 2016). O projeto focalizará a sua implementação em nível municipal com ênfase para as demandas de ampliação e de mudanças em sua operacionalização desde o início do governo Bolsonaro, perpassando também pelo atual cenário epidêmico do Covid-19. Os problemas públicos pertinentes a esse campo de estudo envolvem as áreas da saúde, educação, consumo sustentável, geração de renda, desmarginalização do pequeno produtor rural e desenvolvimento sustentável.

O contexto político que vivemos no país traz grandes desafios e incertezas, e é marcado por ações do Governo Federal de enfraquecimento de instituições ligadas à educação, saúde, meio ambiente, assistência social e áreas que atuam com direitos humanos. Nesta direção, têm ocorrido diversas ações de desestruturação das políticas ambientais e daquelas voltadas ao desenvolvimento sustentável. Além disto, apenas um ano e meio após o início do mandato do atual presidente da república, Jair Bolsonaro, importantes instituições e políticas públicas voltadas à temática rural foram extintas, como o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) e vários programas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) - que diziam respeito a assentamentos, povos quilombolas, comunidades extrativistas e pequenos agricultores familiares. O desmantelamento, contudo, não se deu apenas na esfera da administração pública direta, mas também nos conselhos, que são importantes espaços para que a sociedade civil exerça a participação direta na política por meio de proposições e controle das políticas públicas, sendo um destes conselhos extintos o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), que foi importante em diversas definições do PNAE ao longo dos anos.

Além da complexidade dada pela situação política, a pandemia causada pelo novo coronavírus (Covid-19) vem causando mudanças profundas na vida de todos no planeta, devido aos riscos de morte e às medidas de isolamento tidas como necessárias para a contenção da contaminação pelo vírus. Frente a isso, e às diversas demandas emergenciais geradas, inclusive de insegurança alimentar, faz-se necessário pensar em novas estratégias para o funcionamento da administração pública em áreas que vem sendo esvaziadas e na continuidade de suas políticas, incluindo o PNAE, já que as escolas foram fechadas e foi instituído o ensino à distância, impossibilitando que as merendas escolares fossem dadas de maneira usual. No âmbito dessa política, a Resolução nº 2, de 09/04/20, estabelece a distribuição destes alimentos diretamente para as famílias das crianças atendidas pelo programa, visando assegurar alimentação saudável em meio à crise. Isso tem mostrado que o momento da pandemia traz novos desafios para o programa e para a administração pública, mas também pode abrir espaço para ajustes e novas possibilidades para o seu funcionamento.

Ao longo de seus anos de funcionamento, o PNAE incluiu inovações valiosas como as compras governamentais com ampliação de mercados institucionais para pequenos produtores e utilização de produtos orgânicos em seu cardápio. No município de São Paulo o Programa de Alimentação Escolar (PAE) vinculado à Secretaria de Educação é o responsável por esta implementação, além de outras perspectivas de atenção incluídas no programa. Uma questão central ligada a estes programas, e que motivou a escolha do tema de pesquisa aqui exposto é o agravamento do problema da fome no território nacional. Os índices de desnutrição no país atingem muitas pessoas, tendo cerca de 5.653 mortes por desnutrição no ano de 2017, conforme apontado pelo relatório da FAO/ONU sobre o estado da Segurança Alimentar e da Nutrição no Mundo (Folha de São Paulo, 2019). A tendência é de piora nesses índices, a partir do direcionamento dado pelo atual Governo Federal para estas questões, como apresentado acima, e pelo acirramento do problema de produção e distribuição de alimentos, além da ampliação da vulnerabilidade social causada pela pandemia de Covid-19. Diante disso, políticas que garantem a segurança alimentar são ainda mais relevantes e exigem análises cuidadosas sobre possibilidades de reformulação, gestão, implementação e avaliação. Cientes de sua importância, o Centro de Excelência contra a Fome do Programa Mundial de Alimentos (WFP) da ONU no Brasil, descreveu formas de manter programas de alimentação escolar funcionando em meio à pandemia, indicando métodos de transferências em dinheiro, cestas de alimentos e refeições prontas. No município de São Paulo algumas ações emergenciais têm sido realizadas no âmbito da Secretaria da Educação e a de Desenvolvimento Econômico e Trabalho.

A situação atual relacionada à pandemia tem levado a ajustes, flexibilização e criação de alternativas que contribuem para maior cooperação entre agricultores e poder público. Entretanto, é necessário discutir outras possibilidades que o programa pode oferecer, através da análise de características da gestão no município, das regras de funcionamento e do mapeamento das escolas, produtores envolvidos no programa, entre outros aspectos que possam expor falhas e sucessos para se pensar soluções que poderiam vir a dinamizar seu funcionamento. Interessa discutir também inovações possíveis de se realizar, ligadas à aproximação entre produção e consumo dos alimentos em uma mesma região, com a possibilidade da compra por sistemas territorializados, incluída na proposta do programa, a atenção à qualidade dos alimentos e o apoio às condições de produção dos agricultores. Quais são as possibilidades de melhoria do Programa Nacional de Alimentação Escolar, aplicado no município de São Paulo, que podem colaborar para seu fortalecimento institucional, frente aos riscos postos pela desestruturação promovida pelo Governo Federal? E como este programa pode ao mesmo tempo incluir inovações que auxiliem à qualidade nutricional da alimentação e à maior articulação entre agricultores e administração pública num mesmo território?

Este projeto está vinculado a uma linha de investigação, dentro do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG) que busca compreender demandas de agricultores e suas formas de organização coletiva para oferta de alimentos ao Programa de Alimentação Escolar na cidade de São Paulo e dá continuidade às pesquisas sobre Segurança Alimentar e Agricultura Urbana promovida no âmbito do projeto Estação de Pesquisa Urbana M'Boi.

Objetivo geral e específico

Decorrente da problematização acima desenvolvida, definiu-se como objetivo geral deste projeto o de investigar as demandas para a implementação e gestão do Programa Nacional Alimentação Escolar no município de São Paulo, através de um olhar institucional, centrado na prefeitura e outros órgãos importantes para seu funcionamento, buscando entender as potencialidades de melhoria e inovação do programa. Além deste, pretendeu-se, como objetivo específico, realizar identificar as instituições envolvidas no processo de compras governamentais e distribuição destes produtos, registrando e analisando as mudanças ocorridas em suas regras e funcionamento desde a entrada no Governo federal do atual presidente da República, que vem promovendo alterações nas políticas e programas vinculados à esta temática, até o momento atual de pandemia do Covid-19.

Inicialmente, a pesquisa focava fortemente no contexto pandêmico, buscando entender os desdobramentos que se teve na política pública de alimentação escolar no município diante do novo coronavírus. Entretanto, com o avançar da pesquisa, foi decidido abordar a questão da pandemia como segundo plano, mantendo a atenção sobre as alterações realizadas para superar o novo desafio imposto pelo isolamento, mas como ponto complementar à pesquisa, focando mais fortemente nos desafios enfrentados antes da pandemia e que, caso não tenham sido realizadas alterações para que fossem superados, terão continuidade após a retomada das aulas presenciais. Além disso, ocorreu uma alteração na pergunta de pesquisa que antes buscava entender como melhorar a articulação entre produtores familiares e escolas, e agora busca compreender como melhorar a articulação entre esses produtores e a administração pública para que sua participação no programa seja garantida. Isso ocorreu, pois foi visto que a comunicação dos produtores com as escolas não é tão decisória para sua participação nas compras públicas do PAE quanto sua comunicação com a Coordenadoria de Alimentação Escolar da Secretaria Municipal de Educação (CODAE), já que esta é a principal responsável por todo o processo de decisão e compra do programa no município.

2. Fundamentação Teórica

O primeiro estudo encontrado sobre o tema de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar em municípios é de 2003, feito por Walter Belik, Nuria Abrahão Chaim e Bruno Weis. Nesse estudo, observou-se como se deu a implementação dos Programas de Alimentação Escolar (braços do PNAE nos Estados e Municípios) depois da descentralização que ocorreu no programa em 1994, e como essa nova gestão descentralizada é positiva para o desenvolvimento local, gerando emprego e renda a partir da compra de produtos locais, e para a valorização da cultura alimentar das diferentes regiões, pois adquire produtos do cotidiano alimentar destas pessoas.

Depois dele, os estudos de maior relevância sobre a implementação dos PAE nos municípios começam a partir de 2013, analisando, principalmente, a implementação da nova regra trazida pela Lei 11.947/09, que trata da obrigatoriedade da compra de produtos da agricultura familiar com pelo menos 30% dos recursos repassados pelo FNDE às Entidades Executoras (Estados e Municípios), e sobre as Chamadas Públicas, nova modalidade de compra pública que substituiu a Lei 8.666/93 nas compras dos agricultores familiares, novidades que abalaram as estruturas do funcionamento das administrações públicas locais.

Alguns dos autores que escreveram sobre o tema nessa nova fase foram Betzabeth Slater Villar, Flavia Schwartzman, José Baccarin, Manuel Bonduki e Walter Belik, sendo a primeira e o último autores grandes produtores de conhecimento sobre o assunto. Os diferentes estudos analisados, observam o funcionamento do programa nos municípios, quais as suas maiores dificuldades e sucessos, as principais mudanças em direção ao desenvolvimento local com a inclusão destes produtores neste mercado institucional, e se houveram melhoras na alimentação escolar em termos de qualidade do produto e valor nutricional.

Muitos dos autores estudam o PNAE sobre a lógica da saúde e segurança alimentar, frisando a importância desse programa para que sejam garantidos. Há outros, por sua vez, que abordam a questão da importância das compras institucionais para o desenvolvimento local, através da compra de produtos da agricultura familiar, e analisam como isso pode ser transformador para a vida desses produtores. Entretanto, mesmo com diferentes visões, os autores dos trabalhos estudados buscaram suas respostas por meio do entendimento da implementação dos programas de alimentação escolar nos diferentes municípios, compreendendo quais são os pontos fortes e fracos que influenciam em seus objetos de estudo.

Dessa forma, foi possível perceber que a evolução do campo tem partido da avaliação da implementação após a descentralização da gestão, entendendo os possíveis benefícios em termos de melhoria de logística, desenvolvimento local e respeito às culturas alimentares regionais; chegando, posteriormente, no entendimento sobre a compra de alimentos provindos da agricultura familiar, que atende também as questões vistas com a descentralização, mas inclui, por regra, os agricultores familiares nesse fornecimento de alimentos. quase todos os textos estudados, fazem referência ao PNAE como instrumento de desenvolvimento sustentável, considerando que este garante a segurança alimentar e também ajuda a promover o desenvolvimento local, além de promover a educação alimentar nas escolas, ensinando aos estudantes de onde vem os alimentos que comem, construindo hortas escolares e incentivando o consumo de alimentos saudáveis na escola e também em casa. Foi feita uma tabela (Anexo 1) que concentra e organiza o conhecimento utilizado neste estudo, sendo possível encontrá-la para consulta nos anexos ao fim do relatório.

Um dos grandes achados sobre o funcionamento do programa nos municípios, que se repete em muitos dos trabalhos, foi a questão da dificuldade em cumprir com a regra de direcionar 30% dos repasses federais para a compra de produtos provindos da agricultura

familiar. Apesar de os motivos para o não cumprimento não serem iguais em todos os casos, muitos deles apresentam os mesmos aspectos, como a não publicação periódica das Chamadas Públicas, confusão sobre a nova regra de compra (nos primeiros anos de implementação), a não especificação do objeto a ser adquirido nos editais das Chamadas, a dificuldade no estabelecimento dos preços dos produtos, o não entendimento dos editais pelos produtores familiares, a falta de ajuda técnica e jurídica para esses produtores, o pequeno contingente de cooperativas e associações da agricultura familiar, a logística de entrega às escolas, a inexistência de agricultores familiares no município etc. Entretanto, mesmo com as diversas dificuldades, algumas cidades apresentaram crescente melhora em termos de percentual de compra desses produtores, assim como conseguiram resolver algumas questões em termos de definição de preços, objeto e logística de entrega para que houvesse mais produtores participando, diminuindo as Chamadas Públicas “desertas”.

O estudo feito sobre a implementação do Programa de Alimentação Escolar no município de São Paulo, por Lívia da Cruz Esperança, é o único que se aprofundou no funcionamento do programa na capital paulista, e por isso, foi um dos trabalhos mais importantes na análise. A autora descreve detalhadamente como funciona o programa no município, citando os atores envolvidos, os processos realizados para as compras públicas entre 2012 e 2016 e os resultados destes no período analisado. Ao mesmo tempo, retoma muito do que os outros autores apontam em seus trabalhos, como o histórico e importância do PNAE, suas características de funcionamento como PAE no município, e os problemas enfrentados em sua implementação que, na maioria, se assemelham muito aos dos outros municípios paulistas analisados por outros autores. Além disso, a autora, ao apresentar os gargalos do programa em São Paulo, dá direções para que se procure respostas sobre superações ou não destes desafios, assim como entender os porquês desses acontecimentos.

3. Metodologia

A metodologia do trabalho foi desenvolvida inicialmente pela análise de dados secundários, com foco em dados qualitativos, tendo como referências artigos, legislação, relatórios, notícias e outros documentos que permitiram levantar alterações que foram feitas no programa a nível federal e no município de São Paulo, desde o Governo do Presidente Jair Bolsonaro, assim como problemas e desafios existentes. Em termos de dados quantitativos,

foram levantados os valores dos repasses do FNDE ao município de São Paulo e o total gasto pela prefeitura com as Chamadas Públicas da agricultura familiar no período de análise proposto, buscando, através disso, entender se a regra de compra dos 30% da agricultura familiar foi cumprida. Além disso, foi levantado o número de escolas por DRE e por tipo de gestão, para se ter noção da distribuição destas instituições pelo município e entender como ocorre a gestão das compras no mesmo, respectivamente. Tinha-se, inicialmente o plano de realizar um mapeamento das escolas e dos agricultores que vendem para o programa, a fim de identificá-los nas respectivas regiões para um cruzamento de dados sobre aproximação da origem dos alimentos – propriedades familiares rurais – e seu destino final – unidades escolares municipais –, para se repensar na logística e na ideia de arranjos produtivos locais, visando trazer contribuições para o fortalecimento do que propõem o programa ao fomentar as compras e o desenvolvimento locais. Entretanto, isso não foi possível durante a pesquisa, o que pode ser fortemente encorajado em pesquisas futuras sobre o tema.

A construção de dados primários foi feita por meio de duas entrevistas, uma com Walter Belik, professor titular de Economia na Unicamp e grande estudioso sobre o tema, e outra com Andréa Bruginski Dorigo, Nutricionista RT e Coordenadora de Planejamento de Alimentação Escolar na Secretaria de Educação (SEDUC) do Paraná, Estado que ganhou prêmio do FNDE de Boas Práticas na Alimentação Escolar e que tem auxiliado tanto o Estado como o Município de São Paulo na elaboração de uma estratégia para o cumprimento da regra de compra dos 30% da agricultura familiar. Foram previstas outras entrevistas com gestor e nutricionista da CODAE (Coordenadoria de Alimentação Escolar), que é a principal responsável pela implementação do Programa de Alimentação Escolar no Município, e com o Projeto Ligue os Pontos, que realiza um trabalho com agricultores familiares da zona sul de São Paulo em conjunto com a prefeitura, dado que este possui capacitações voltadas à participação no PNAE e contato direto com um dos principais atores do programa que é o próprio agricultor familiar. Entretanto, infelizmente não foi possível realizá-las devido a impossibilidade de contato dado ao não recebimento de resposta após algumas tentativas de comunicação via e-mail e ligação.

Por fim, diante do contexto de pandemia, visitas às instituições públicas que trabalham com a política, em sua gestão e implementação, não estavam previstas desde o início da pesquisa, situação que se manteve até a sua finalização. Entretanto, pesquisas futuras com a

possibilidade de ida ao campo podem enriquecer ainda mais o debate sobre o tema a partir dos presentes achados nesta pesquisa.

4. Resultados

4.1 O Programa Nacional de Alimentação Escolar

Visão Geral

Criado em 1979, o PNAE é o mais antigo programa de alimentação escolar brasileiro, sendo referência internacional devido à sua diretriz de atendimento regular por todo território nacional, além do desenho voltado à dinamização da economia local (ROSSETTI, SILVA, WINNIE, 2016; CORSO, *et al.* 2018). Foi idealizado como parte do PRONAN II (Programa Nacional de Alimentação e Nutrição) para fornecer alimentação suplementar às crianças nas escolas, contudo, até 1988 era considerado de caráter assistencialista e de controle social, só se tornando um direito efetivo com a promulgação da Constituição naquele ano (ESPERANÇA, 2017). É um programa federal implementado pelos Estados e Municípios, entretanto, inicialmente seu funcionamento era concentrado na União, que dirigia toda a logística da compra e distribuição dos alimentos. A descentralização da gestão ocorreu em 1994, promovida por convênios estabelecidos entre Entidades Executoras (EEx) e Governo Federal, o que possibilitou a aderência do programa aos hábitos alimentares regionais, melhorou e reduziu os custos de logística, e auxiliou no desenvolvimento do mercado local (BELIK, CHAIM, WEIS, 2004). Contudo, uma crítica que se faz à essa descentralização é que esta não ocorreu por completo, sendo a instância decisória ainda concentrada na União, representada pelo Conselho Deliberativo do FNDE onde não existem representantes de Estados e Municípios, como da União dos Dirigentes Municipais da Educação (Undime) ou do Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (Consed), para auxiliar na elaboração das regras que terão de executar (BONDUKI, 2017).

Com a descentralização, a partir de 1998, os recursos passaram a ser transferidos diretamente para as EEx's sem a necessidade de convênios (ESPERANÇA, 2017). Os repasses são distribuídos para as EEx's, que os distribuem entre as Unidades Executoras das escolas de educação básica e, estas, por sua vez, repassam às escolas de acordo com o número de matrículas. Estes recursos funcionam como uma suplementação ao investimento do município para a alimentação escolar, sendo liberados em 10 parcelas mensais que cobrem os 200 dias letivos do ano (de fevereiro a novembro). O cálculo para o montante transferido

ocorre de acordo com o número de alunos em cada etapa do ensino, dado que os diferentes estágios têm custo diferente por aluno.

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (LOSAN), de 2006, foi determinante para que, no ano de 2009, fosse criada e aprovada a Lei 11.947/09 (ROSSETTI, SILVA, WINNIE, 2016), que trouxe a novidade da obrigatoriedade da compra de produtos da agricultura familiar com pelo menos 30% dos recursos repassados pelo FNDE às Entidades Executoras, alterando também a forma de compra que passa a ser por Chamadas Públicas, substituindo, dentro do PNAE, a Lei 8.666/93 nas compras dos agricultores familiares. A nova regra de compra dos 30% da compra da agricultura familiar, especificou a necessidade de posse de DAP (Declaração de Aptidão ao Pronaf) pelo produtor e o limite de venda de R\$ 20 mil por ano ao programa (SCHWARTZMAN, 2015). Além disso, a nova modalidade de compra permitiu que os preços fossem definidos em âmbito local, aspecto que mais tarde ganhou detalhamento legislativo pela Resolução CD/FNDE nº 26/2013, que definiu que os preços deveriam ocorrer por meio de pesquisa em pelo menos três mercados em âmbito local, territorial, estadual e nacional, nessa ordem, e na feira do produtor da agricultura familiar. A Resolução também definiu que o preço a ser pago na chamada pública deveria incluir as despesas básicas de logística, embalagens e demais encargos do produtor (ALEXANDRE, *et al.* 2018; SCHWARTZMAN, 2015); que as Entidades Executoras que recebessem repasses maiores do que R\$ 700 mil/ano poderiam optar por realizar as compras da agricultura familiar por DAP jurídica, ou seja, de associações ou cooperativas; e que a ordem de prioridade para as compras deveria ocorrer priorizando, respectivamente, os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e quilombolas; os fornecedores de alimentos orgânicos ou agroecológicos; os grupos formais sobre os grupos informais e estes sobre agricultores familiares individuais (ALEXANDRE, *et al.* 2018).

Com a Lei 11.947/09, o papel do nutricionista aumentou, se tornando um ator chave na implementação do programa, tendo como atividade fundamental o mapeamento da produção local e aproximação dos agricultores para compreender: quais são os produtos que existem no município e quais são aqueles que podem ser produzidos, em que quantidade são produzidos e em que época do ano, e se os alimentos cumprem as regras colocadas na inspeção sanitária. Além dessa compreensão obtida neste contato, ele é essencial na criação de uma relação de confiança entre estes produtores e a administração pública (ALEXANDRE, *et al.* 2018).

Em junho deste ano, foi votado e aprovado pela Câmara o PL 3292/20 do Deputado Vitor Hugo do PSL (GO), o qual prevê, dentre outras provisões, a eliminação da prioridade de compra de alimentos escolares dos povos indígenas, quilombolas e assentados da reforma

agrária (Câmara dos Deputados, 2021), alterando o texto da Lei 11.947/09. O projeto agora está aguardando apreciação do Senado Federal para votação, e caso seja aprovado será um duro golpe sobre a conquista de compras de atores que são extremamente marginalizados e criminalizados – no caso dos assentados rurais –, podendo refletir em um aumento no êxodo rural destes por importante perda de mercado e em um aumento em sua desvalorização social, que gradativamente irá colocar esses povos tradicionais e suas culturas – principalmente alimentar, neste caso – no esquecimento.

b) Agricultores Familiares

Com a Lei 11.947/09, a inclusão dos agricultores familiares permitiu tanto a venda de produtos naturais e nutritivos para a alimentação dos escolares, como também a elevação da renda desses atores, a melhora e ampliação em suas produções e a valorização e socialização desse ator, se tornando importante instrumento de desenvolvimento local e social (BELIK, SOUZA, 2009; FLORIAN, COSTA, BARROS, 2018). Essa ideia, como mencionado pelos autores BACCARIN, J. G. *et al*, (2017) faz parte do denominado *Home-Grown School Feeding* (HGSF), que busca potencializar o aumento de renda dos agricultores, o desenvolvimento local e a promoção da saúde pública, que juntos combatem a insegurança alimentar e a pobreza, os quais se reforçam mutuamente num ciclo contínuo quando não combatidos. Essa compra da agricultura familiar, contudo, não seria possível sem a anterior descentralização do programa, dada a imensa dificuldade que a União teria de se aproximar destes produtores localmente. Além disso, ela fortaleceu a realização das compras de alimentos de acordo com os hábitos e cultura alimentares locais, incentivando também a criação de circuitos locais de comercialização (SCHWARTZMAN, 2015), um dos atuais objetivos do programa.

A concretização da venda pelos agricultores familiares depende de fatores como a data de publicação da chamada pública e da assinatura do contrato, a sazonalidade do produto demandado *versus* ofertado, a possibilidade de cumprimento dos regulamentos sanitários decretados pela Anvisa, o preço ofertado nas chamadas públicas, entre outros (SCHWARTZMAN, 2015; BACCARIN, J. G. *et al*, 2017). Além destes, a implementação da nova regra dependia também de fatores políticos como o convencimento dos gestores municipais da importância da lei, a existência de agricultores familiares locais aptos ao fornecimento para o programa, a necessidade de reformulação dos cardápios para conversar

com os gêneros locais e sua sazonalidade, a criação de estruturas para a realização das entregas etc. (BONDUKI, 2017; BACCARIN, J. G. et al, 2017).

c) Conselhos de Alimentação Escolar

Os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), juntamente do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), do TCU (Tribunal de Contas da União), da CGU (Controladoria Geral da União) e do Ministério Público, realiza o acompanhamento e fiscalização da implementação do PNAE. Entretanto, os CAE merecem uma atenção especial, pois estes estão localizados em cada uma das Entidades Executoras, sendo formados por integrantes da sociedade civil que deverão acompanhar todas as etapas do produto, desde sua aquisição até preparo e consumo (FNDE, 2020). De acordo com a “Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar”, publicada pelo FNDE em 2017, são funções do Conselho observar se o dinheiro repassado pelo FNDE foi aplicado na compra de alimentos escolares, se os valores pagos estão de acordo com os preços de mercado, se os produtos comprados estão sendo consumidos pelos alunos, se são de boa qualidade etc., e ao final dessa etapa – que deve ser contínua durante todo o ano letivo –, os conselheiros devem redigir e enviar um parecer da implementação ao FNDE, que será avaliado e tomará as devidas providências em caso de irregularidades.

Para que a função de conselheiro seja realizada adequadamente, o FNDE fornece uma capacitação focada em aspectos qualitativos da merenda. Contudo, de acordo com as autoras Marina Silva e Mariana Danelon, em seu artigo “Conselhos de Alimentação Escolares (CAEs): análise dos pareceres conclusivos sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)”, de 2013, 60% dos conselheiros de 67 prefeituras e 21 Estados não obtiveram qualquer capacitação, além disso, criticam o fato de o treinamento não ter um olhar para os procedimentos de controle fiscal, financeiro e licitatório, atividades que são bastante complexas e merecem atenção preparatória, principalmente em se tratando de pessoas que muitas vezes não tem qualquer experiência com essas funções.

4.2) Programa de Alimentação Escolar em São Paulo

a) Histórico e Legislação

A partir do ano de 2006, a alimentação escolar no município ganhou uma nova faceta, priorizando o atendimento das necessidades escolares com alimentos orgânicos locais a partir do Programa Merenda Escolar Ecológica, que previa a compra de hortifrutigranjeiros produzidos no município, o treinamento de merendeiras para utilização de receitas que tivessem aceitação em meio às crianças e a promoção de discussões em sala de aula voltadas a educação ambiental, com foco nos benefícios da alimentação orgânica para a saúde humana e para o meio ambiente. Além disso, esse tipo de alimento local e preparado de acordo com a sua cultura alimentar, cria paladares para esse tipo de alimento, preparando novos consumidores que darão continuidade a este tipo de consumo futuramente (SCHNEIDER; TRICHES, 2010). Quase dez anos depois, em 2015, acentua-se, mais uma vez, a relevância da compra desse tipo de alimento, prevendo a obrigatoriedade da inclusão de alimentos orgânicos ou de base agroecológica na alimentação escolar, sendo que estes deveriam ser adquiridos, preferencialmente, do agricultor familiar do município. Além disso, instituiu-se estratégias de incentivo à produção orgânica e agroecológica em meio aos produtores familiares, assim como assistências técnicas e de extensão rural para sua inclusão neste mercado institucional. Por fim, foram estabelecidas normas para capacitação da Secretaria Municipal de Educação, melhorias de infraestrutura nas cozinhas escolares e a construção de hortas orgânicas nas escolas, fortalecendo a Política Municipal de Educação Ambiental.

Devido ao atual cenário trazido pela pandemia do novo coronavírus, o programa teve de ser readequado para que se mantivesse funcionando, ocorrendo por meio da distribuição de cartões de crédito (carregados com repasses mensais) às famílias de crianças matriculadas no sistema de ensino municipal para a compra de alimentos. Entretanto, para receber o benefício, estas deveriam ser cadastradas no Programa Bolsa Família, regra que vai contra o princípio de alimentação escolar universal do PNAE e que, após determinação da justiça, teve de ser alterada, ampliando a distribuição para alunos que não possuem família cadastrada no Programa Bolsa Família, situação que elevou o atendimento à 600 mil dos 960 mil alunos matriculados nas escolas da prefeitura (Agência Brasil, 2020).

Em abril deste ano, o governo municipal passou a utilizar novo instrumento para distribuição de alimentos aos escolares, que foi a distribuição de cestas básicas, as “Cestas Saudáveis”, definida pela Instrução Normativa nº 09/21 da SME. O conteúdo destas cestas são alguns alimentos não perecíveis, 1kg de macarrão, uma dúzia de bananas e uma “redinha” contendo legumes e frutas (Secretaria Municipal de Educação, 2021), não havendo descrição de hortaliças e alimentos *in natura* em grande quantidade, o que leva a concluir que a

participação do agricultor familiar não foi tão relevante. Além disso, foram criados dois “Guias Orientativos sobre Alimentação Escolar para o Retorno às Aulas”, sendo um para gestão direta e parcerias e outro para gestão mista e terceirizada, contendo diversas diretrizes que tratam, principalmente sobre a necessidade de higienização dos alimentos e uso de objetos como máscaras e álcool em gel para transporte, manuseio e preparo dos alimentos (Secretaria Municipal de Educação, 2021).

b) Aspectos da compra e o papel da CODAE

No município de São Paulo, o PNAE é implementado por meio do programa municipal PAE, que é gerido pela CODAE (Coordenadoria de Alimentação Escolar), a qual é responsável pelo gerenciamento administrativo, técnico e financeiro do programa e está localizada dentro da SME. A CODAE possui quatro divisões vinculadas, as quais são: a Divisão de Educação Alimentar e Nutricional (DIEDAN), a Divisão de Qualidade e Logística dos Alimentos (DILOG), a Divisão de Nutrição Escolar (DINUTRE) e a Divisão de Gestão e Contratos da Alimentação Escolar (DICAIE) (Secretaria Municipal de Educação, 2021). A gestão do programa se dá de quatro maneiras diferentes:

- Direta: a coordenadoria é responsável por todo o gerenciamento e fornecimento de recursos necessários para a sua execução;
- Terceirizada: uma empresa especializada é contratada via licitação para preparar e distribuir a alimentação nas escolas;
- Mista: é muito parecida com a terceirizada, contudo, se diferencia desta por não exigir da empresa terceirizada a realização da aquisição dos alimentos;
- Rede parceira: a SME firma contratos de complementaridade e cooperação com entidades conveniadas, criando uma corresponsabilidade sobre a alimentação escolar (Secretaria Municipal de Educação, 2020).

Entretanto, no site Dados Abertos da Prefeitura de São Paulo, no arquivo de banco de dados sobre “Tipo de Gestão da Alimentação Escolar” de 2019, só é possível encontrar as gestões mista, direta e terceirizada, pois as unidades parceiras são consideradas como de gestão direta, como fica evidente pelo “Guia Orientativo sobre Alimentação Escolar para o Retorno às Aulas” direcionado à gestão direta, às instituições parceiras e conveniadas.

A divisão das escolas de acordo com o tipo de gestão se dá de forma que:

Tipo de gestão	Número de escolas atendidas
Mista	498
Terceirizada	1.002
Direta	2.008
Total	3.508

Tabela de autoria própria com dados do banco “Tipo de Gestão da Alimentação Escolar” de 2019 do site <http://dados.prefeitura.sp.gov.br/dataset/gestao-da-alimentacao-escolar/resource/4ec02d95-ef3a-4352-9bb4-c984047970ca>

O tipo de gestão afeta como a compra para a alimentação escolar é feita, isso porque, a gestão terceirizada, por exemplo, deixa como responsabilidade da empresa contratada a aquisição de alimentos, situação que tende a afastar os agricultores familiares desse mercado, existindo uma propensão à adoção desse tipo de gestão quanto maior for o município (BONDUKI, 2017). Esse fenômeno foi observado em estudo que realizou a comparação das compras em alguns Estados que possuíam compras terceirizadas, indicando menores porcentagens de compras da agricultura familiar nos locais que tinham esse tipo de gestão, dentre eles estava o município de São Paulo (CORSO, *et al.* 2018).

Diante desta informação e da tabela acima, percebemos que no caso do município de São Paulo, 57% das escolas possuem gestão direta, 28% possuem gestão terceirizada e 14% possuem gestão mista, o que é positivo pelo ponto de vista de que mais de 50% das instituições tem um compromisso maior com cumprimento dos 30% da compra da agricultura familiar. Contudo, podemos também analisar que cerca de 30% das instituições de ensino possuem gestão terceirizada, o que indica grande percentual de instituições que podem acabar não comprando destes agricultores, o que, no final das contas, é um valor considerável do repasse que não beneficiará estes produtores e também os educandos com um alimento de melhor qualidade.

Além do tipo de gestão, as escolas no município são divididas por Diretorias Regionais de Educação, sendo a sua distribuição de acordo com a tabela abaixo:

Diretoria Regional de Educação (DRE)	Número de escolas na DRE
DRE Butantã	173

DRE Campo Limpo	410
DRE Capela do Socorro	227
DRE Freguesia/Brasilândia	276
DRE Guaianases	299
DRE Ipiranga	279
DRE Itaquera	270
DRE Jaçanã/Tremembé	214
DRE Penha	270
DRE Pirituba	305
DRE Santo Amaro	206
DRE São Mateus	260
DRE São Miguel	319
Total	3.508

Tabela de autoria própria com dados do banco “Tipo de Gestão da Alimentação Escolar” de 2019 do site <http://dados.prefeitura.sp.gov.br/dataset/gestao-da-alimentacao-escolar/resource/4ec02d95-ef3a-4352-9bb4-c984047970ca>

O entendimento da distribuição das unidades de ensino por região, pode nos auxiliar muito a compreender como funciona a logística de entrega dos alimentos pelos agricultores familiares, aspecto que pode ser avaliado para possíveis sugestões de facilitação desta entrega.

Outro ponto determinante da política são os repasses do FNDE ao município de São Paulo, que definem o montante da compra de alimentos do programa. Os repasses, entre os anos de 2018 e 2020, foram colocados na tabela a seguir, a qual indica também a porcentagem do valor desse repasse diante do repasse total, o valor de 30% deste que deveria ser destinado à agricultura familiar (Lei 11.947/09), o valor que realmente foi gasto com a agricultura familiar e a porcentagem deste valor:

Ano	Repasso município	% do repassado ao município perante o	Valor que deveria ser destinado à agricultura	Valor realmente gasto com a agricultura familiar	% do valor realmente gasto com a agricultura

	de São Paulo	total dos repasses do FNDE	familiar (30% do repasse)		familiar
2017	R\$ 116.838.702,17	2,98%	R\$ 35.051.610,65	R\$ 9.982.284,43	8,5%
2018	R\$ 95.895.624,60	2,39%	R\$ 28.768.687,38	R\$ 52.956.805,48	55,22%
2019	R\$ 125.954.043,60	3,19%	R\$ 37.786.213,08	R\$ 36.291.247,06	28,81%
2020	R\$ 142.839.543,00	3,32%	R\$ 42.851.862,90	R\$ 16.581.520,38	11,6%
Total	R\$ 481.527.913,37	11,87%	R\$ 144.458.374,01	R\$ 115.811.857,35	104,13%

Tabela de autoria própria com dados do site https://www.fn-de.gov.br/pls/simad/internet_fn-de.LIBERACOES_01_PC?p_ano=2021&p_programa=C7&p_uf=SP&p_municipio=355030 e do site <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/contratos-convenios-e-compras-publicas/>

Analisando a tabela, percebe-se que o total de repasses para o município de São Paulo foi de R\$ 481.527.913,37 entre os anos de 2018 e 2020, e 104,13% - dos ideais 120% - direcionados à compra da agricultura familiar no período. De modo geral, os repasses para o município cresceram nos últimos anos, com exceção do ano de 2018. No entanto, o único ano que alcançou 30% de compras da agricultura familiar e, inclusive, superou os 30%, foi no ano de 2018. Todavia, mesmo após a análise dos contratos de 2018, contidos no Portal da Transparência da Prefeitura, que indicam um total de 55,22% de compra da agricultura familiar, é de se questionar se isso de fato ocorreu, pois durante as pesquisas não foi possível encontrar nenhuma referência que exaltasse essa grande conquista do município. O ano de 2019, por sua vez, apresentou 28% de compra da agricultura familiar, o que é bastante positivo dado que quase se alcançou a meta dos 30%. Por outro lado, vemos que os anos de 2017 e 2020 tiveram baixíssimos percentuais de compras da agricultura familiar, indicando possíveis problemas enfrentados pelo município para a realização das compras. Contudo, dado o ano de pandemia de 2020, é mais fácil de compreender as possíveis dificuldades encontradas neste ano.

c) Análise do estudo sobre a implementação no município

De acordo com Esperança, em dissertação que foca especificamente sobre a política de compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar em São Paulo, o município iniciou as compras da agricultura familiar no ano de 2012, e deste ano até 2016, período de análise da autora, o município encontrou dificuldades em atingir a meta estabelecida pelo FNDE da compra 30% da agricultura familiar. Nestes anos, os percentuais comprados da agricultura familiar foram de 1%, 7%, 17%, 27% e 22%, respectivamente, sendo o valor investido de R\$ 62 milhões, que beneficiou 3,7 mil famílias agricultoras. Entretanto, se viu que parte destas compras eram de municípios do Estado de São Paulo que não a capital, e a outra parte provinha de municípios de outros Estados, como MS e PR, desrespeitando a regra de compra local do programa.

As compras da agricultura familiar, como mencionado anteriormente, se dão por meio das Chamadas Públicas, as quais funcionam de forma diferente do que é posto pela Lei 8.666/93, antes usada para as compras do PNAE. As Chamadas ocorrem por meio de editais publicados pela SME, especificando o alimento a ser adquirido, a sua quantidade e o preço a ser pago, o qual é igual para todos os produtores devido a definição de preços pela pesquisa realizada anteriormente à Chamada. Os agricultores que desejam participar da compra devem possuir a DAP (Declaração de Aptidão ao Pronaf) e enviar sua proposta em resposta ao edital, a qual será avaliada para possível contrato de compra. Caso ocorra empate, a ordem de seleção da compra ocorre primeiro no quesito do tipo de propriedade do agricultor familiar – cooperativas locais, assentamentos da reforma agrária ou remanescente quilombola ou indígena – e depois em relação ao tipo de produto – favorecendo a aquisição de alimentos orgânicos e agroecológicos. Entretanto, com as primeiras Chamadas Públicas, foi visto que poucos agricultores em São Paulo possuíam DAP, situação que incentivou a realização de um mapeamento dos produtores no território para que se conhecesse mais sobre esses atores, e também, a fim de estimular a sua produção agrícola, o novo Plano Diretor demarcou os bairros da zona rural presentes na cidade, com o intuito de garantir financiamentos e incentivos para estes produtores.

A compra de alimentos da agricultura familiar no município ocorre somente por meio de cooperativas e associações, opção definida pelos gestores pela dificuldade de acompanhamento de tantas compras no município. A escolha dos alimentos para a compra é resultado de diálogos entre a CODAE e os produtores, que explicam sua demanda e disponibilidade de produtos, respectivamente. Para validar sua oferta, o produtor deve apresentar determinados documentos e estar disponível para apresentação de amostras de seus produtos, caso necessário. Ao ser aprovado, são elaborados o contrato, o empenho financeiro,

e o cronograma de entregas, os quais serão assinados pelo produtor vencedor da Chamada. Este, logo em seguida, participa de uma reunião com os gestores da CODAE para sanar dúvidas quanto aos procedimentos e prazos, e a partir dessa data terá 30 dias para iniciar o fornecimento.

Dentre os principais problemas envolvidos com o funcionamento do PAE em São Paulo no período analisado, a partir da ótica da administração pública, incluem-se a suspensão do edital pelo TCM, pois este não reconheceu, num primeiro momento, a Chamada Pública como instrumento de compra para a alimentação escolar; a falta de entendimento, por parte da gestão da SME, de como o novo processo de compra ocorreria; a burocracia institucional, com muitas etapas para a publicação de um único edital; e a pesquisa de preço, que deveria atender a necessidade do produtor, sendo mais atrativo que o mercado, e a necessidade da prefeitura, não sendo tão caro a ponto de não haver edital. Por parte dos agricultores, os insucessos das Chamadas Públicas, ocorreram por motivo da não apresentação da documentação necessária pela cooperativa, dificuldade de entendimento do edital, a falta ou problemas no laudo laboratorial ou certificado de classificação vegetal, o cumprimento dos requisitos das embalagens e o cumprimento do cronograma pré-estabelecido.

Dentre as soluções propostas pela autora para alguns destes problemas, temos a criação da NAAF (Núcleo de Agroecologia e Agricultura Familiar), uma assessoria técnica dentro da SME comandada por servidores que haviam trabalhado com o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) no município e tinha o conhecimento sobre a agricultura familiar; a criação de GTs para aprofundamento no conhecimento sobre segurança alimentar e a permanência do agricultor no campo; e o contato com gestores de outras localidades que estavam tendo melhores resultados com o PAE, como Campinas e São Bernardo do Campo, para troca de conhecimentos.

Por fim, é importante destacar alguns dos pontos fragilizados da política no município naquele momento, como o pouco contato e apoio das nutricionistas com os agricultores; a falta de uma ATER (Assistência Técnica e de Extensão Rural) no município para auxiliar esses produtores tanto na produção quanto com a documentação; a inexistência de um galpão refrigerado para entrega dos produtos e a falta de vontade política para criar meios para ampliação da venda dos produtos da agricultura familiar ao programa.

d) Casos de implementação dos PAE com foco em municípios do Estado de São Paulo

A partir do apresentado na cidade de São Paulo, foram analisados oito trabalhos que tinham como foco o funcionamento dos PAE em outros municípios do Estado, para que se pudesse realizar comparações que enriquecessem o diagnóstico. Portanto, a seguir serão relatados alguns dos resultados observados sobre a implementação do programa nos diferentes municípios paulistas.

O estudo “Situação dos municípios do estado de São Paulo com relação à compra direta de produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)”, de 2013, dos autores de Betzabeth Villar, Flavia Schwartzman, Bruna Januario e Jamile Ramos, buscou analisar, por meio de questionário, os 645 municípios do Estado de São Paulo na questão que o título do artigo propõe. Ao final da pesquisa, com 613 respostas, observaram que mais da metade dos respondentes (325) não efetivaram plenamente as Chamadas Públicas, sendo principalmente pelos motivos de não publicação da Chamada em 185 (57%) deles e da não assinatura do contrato de aquisição após a publicação em 120 (37%) deles.

Alguns autores (BELIK, CHAIM, 2009; ROSSETTI, SILVA, WINNIE, 2016; SCHWARTZMAN, 2015) citam a questão do tamanho dos municípios como determinantes para o sucesso ou não das Chamadas Públicas, sendo os de maior porte os que recebem mais recursos, mas também os que – na maior parte dos casos – possuem menor quantidade de produtores familiares locais, o que prejudica a realização das compras locais dos 30% da agricultura familiar. Contudo, comentam também que a questão do tamanho do município pode não ser tão determinante quando o município estabelece mecanismos de aproximação entre a administração pública e estes produtores (BELIK, CHAIM, 2009), sendo o caso, por exemplo, de São Bernardo do Campo, que investiu na articulação entre importantes atores, como as merendeiras e os produtores, para a realização da implementação adequada, criando melhores cardápios e logística de entrega (CORSO, *et al.* 2018).

O trabalho “Políticas Públicas para a agricultura familiar: o PNAE na região do Alto Tietê”, publicado em 2016, por Samira Reis, mostra que os produtores familiares das cidades de Biritiba Mirim, Mogi das Cruzes e Suzano, que formam o chamado cinturão verde de SP por possuírem a maior produção de hortaliças, ainda esbarram em diversos obstáculos que os impede de participarem do programa. Muitas das compras feitas nesses municípios não foram compras locais e os alimentos previstos na chamada pública não eram *in natura* como prevê o programa, existindo exigências relacionadas a aspectos manuais como a entrega de verduras e legumes higienizados, picados e embalados, ou ainda, de preferência, enlatados. Isso ocorre, pois, segundo um dos gestores do programa, as escolas não possuem a estrutura para preparar

os alimentos *in natura*. Existe também a dificuldade ao acesso à chamada pública, somada ao desinteresse da prefeitura em adquirir produtos dessas associações, e por fim dificuldades na execução dos contratos quando finalmente conseguem estabelecê-los. Além disso, cita-se a inexistência de um galpão refrigerado que armazene os alimentos perecíveis, deixando a logística dos alimentos perecíveis por conta dos próprios agricultores, que não conseguem realizá-la também devido ao alto custo de entrega de escola em escola.

No estudo “Vinculação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) com a agricultura familiar: caracterização da venda direta e das mudanças para os agricultores familiares em municípios do estado de São Paulo”, de 2015, por Flavia Schwartzman, avaliou-se, por meio de entrevistas em 16 municípios paulistas, alguns aspectos de execução do programa. Dentre eles, destaca-se que mais da metade dos agricultores familiares não tinha sido contatado pelos nutricionistas do município para a identificação dos alimentos produzidos e apenas metade recebeu apoio de alguma instituição da agricultura. Além disso, afirmou-se que houve demora para publicação de chamadas públicas, a compra de produtos era por apenas um período curto de tempo, existia dificuldade em cumprir com os regulamentos sanitários e também na obtenção de certificação de produtos orgânicos, insumos, financiamento e assistência técnica.

O trabalho “Os gargalos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Araraquara sob a perspectiva da Administração Pública Municipal”, de Vera Ferrante e Augusto Paschoalino, por sua vez, aponta que os principais desafios encontrados são: a desconfiança dos agricultores frente o poder público, a falta de uma central de alimentação escolar para a facilitação da logística de entrega e a falta de um diagnóstico completo da produção dos agricultores familiares, pela inexistência de contato entre os nutricionistas e outros atores do programa com os produtores. Adiciona-se também o fato da constante troca de gestão do programa, o que causa grande descontinuidade das ações promovidas para sua implementação.

De maneira geral, percebe-se que os problemas dos municípios citados nesta seção se assemelham entre si e também em relação aos problemas apontados no município de São Paulo, sendo bastante significantes as questões de dificuldade de publicação de Chamadas Públicas adequadas – com especificação de objeto, quantidade e preço – e periódicas, do acesso dos produtores à estas – em termos de compreensão do conteúdo, documentação, produtos, cronograma, cumprimento de seus critérios sanitários etc. –, a falta de estrutura nas escolas para o recebimento dos produtos *in natura* e em grandes quantidades, a falta de assistência técnica e jurídica aos produtores, o pouco contato com as nutricionistas para a

elaboração dos cardápios e conhecimento dos produtos produzidos no município, a logística de entrega e inexistência de um local refrigerado para entrega dos produtos.

5. Entrevistas

Como mencionado na metodologia, foram realizadas duas entrevistas durante a pesquisa, uma com Andréa Bruginski e outra com Walter Belik. A entrevista com Andréa Bruginski tratou de saber como funciona o PNAE no Paraná e quais são os diferenciais que fazem do programa no Estado ser exemplo de boas práticas no país. A entrevista com Walter Belik, por sua vez, focou em desvendar diversos questionamentos que apareceram durante as investigações sobre o tema, sendo o contato com ele extremamente valioso pela grande bagagem que possui a respeito do mesmo. As duas entrevistas tiveram suas informações principais descritas abaixo:

a) Entrevista com Andréa Bruginski

Andréa Bruginski é Nutricionista RT e Coordenadora de Planejamento de Alimentação Escolar na Secretaria de Educação do Paraná, Estado que ganhou prêmio de melhores práticas de alimentação escolar pelo FNDE. Segundo ela, inicialmente a aproximação com os agricultores familiares e realização das compras deste grupo parecia impossível, mas a Secretaria de Educação “comprou a briga” e assumiu a frente nesse objetivo, tendo como ator central a nutricionista. No começo o corpo técnico da SEDUC fazia audiências públicas para se falar sobre o programa, e nestas foram nascendo várias ideias. Algumas destas ideias foram filtradas, mas muitas passaram e ajudaram a construir o que é o programa hoje. Além disso, essas audiências possibilitaram uma aproximação dos agricultores com a administração pública, criando um laço de confiança entre os atores, e o descobrimento sobre a existência de uma grande facilidade de produção agrícola familiar no Estado. A Secretaria de Agricultura assumiu também um papel importante, passando a organizar encontros para que pudessem entender as dificuldades destes produtores e auxiliá-los no que fosse necessário. Posteriormente, foram realizadas reuniões e eventos pelo Estado, com a finalidade de apresentar o Sistema Eletrônico Merenda, criado para realização das Chamadas Públicas, e mostrar como este funcionaria. Nesse momento, teve-se também um esforço de inclusão digital para ensinar esses agricultores familiares a acessar e navegar pelo sistema, ação que envolveu a mobilização de vários atores para sua realização. Bruginski conta que, atualmente, dentre 191 propostas enviadas no sistema, apenas 5 ficaram de fora, o que é um indicativo de

grande sucesso da Chamada. Além disso, mencionou que de acordo com a universidade de Ponta Grossa (UEPG), o dinheiro ganho com a venda para o PNAE fica no município e incentiva o desenvolvimento local, sendo esses resultados estímulos à adesão natural destes produtores ao programa.

Atualmente, a SEDUC do Paraná faz o empenho por grupo de alimentos, pois quando se compra por grupo se possibilita que em cada lugar do Estado seja entregue vários gêneros diferentes dentro destes grupos. Dentro disso, não se sabe o quanto e o que vai ser entregue, e tudo bem, pois não é possível planejar a agricultura, já que isso não depende só do produtor, mas também das condições climáticas e do solo. Nesse sistema, eles têm cerca de 3.000 entregas por semana, tendo apenas 3 pessoas dentro da Secretaria responsáveis por isso, sendo possível dado a forma como são feitos os contratos pelo Sistema Eletrônico. Nele é realizado todo o processo, desde o cadastro do produtor – que informa o quê, quanto e em que regiões pode oferecer, podendo inclusive entregar em qualquer escola que desejar – até a classificação de aprovação ou não da proposta. Além disso, o sistema já mostra a quantidade de alunos, o preço e o contrato anual para que o produtor tenha ciência de todos os detalhes da compra. Segundo Bruginski, o sistema se baseia principalmente em dois pilares: conceitual (comprar por grupo) e estrutural (sistema eletrônico).

Bruginski comentou que a Prefeitura de São Paulo já a procurou em 3 ou 4 ocasiões para auxílio na elaboração de sua estratégia para o PNAE, e isso porque mudou-se o corpo que trabalhava nas Secretarias por muitas vezes e que “quando começou a andar, mudou”. Afirmou também que os problemas presentes no município de São Paulo são muito parecidos com os do Estado paulista. Na capital, querem criar um software, porém não conseguem avançar, pois querem entregar sem erros e isso é impossível. Além disso, existe um obstáculo tanto no Estado quanto no Município de que as compras devem ser empenhadas deve ser por item, especificando o gênero e a quantidade, sendo o cardápio também montado pensando nesse aspecto. Essa situação, de acordo com ela, não irá funcionar, pois é necessário que esses agricultores falem o que, quanto e onde podem entregar. Ao realizarem esse contato para entendimento dos produtos com com agricultores familiares, elimina-se também a necessidade de mapeamento, ocorrendo a adesão desses agricultores ao programa naturalmente, pois se cria uma estratégia de aproximação, entendendo quem são estes produtores e suas possibilidades, o que cria um laço de confiança entre eles e a administração pública.

b) Entrevista com Walter Belik

Walter Belik é professor de economia da Unicamp e grande produtor de conhecimento sobre o tema de alimentação escolar e PNAE. Segundo ele, um dos fatores de sucesso da implementação do programa é a vontade política, e que após examinar vários casos sobre quem “puxava” os programas de alimentação (PNAE e PAA), foi visto que normalmente é alguma liderança local, sendo também o CAE muito importante nessa definição dos programas de alimentação escolar. Afirmou também que, fatores como ter um departamento de compras organizado, ter um acompanhamento dos produtores com participação de assistências técnicas, uma central de distribuição – podendo ser um equipamento público direcionado para essa finalidade, como uma câmara fria que é bastante caro para os produtores – seria o ideal. Quando questionado sobre o papel do FNDE nessa implementação, Belik respondeu que este tem sido um importante ator nessa fase da política pública, pois está sempre ajudando as entidades executoras. Segundo ele, existe uma série de pessoas como lideranças e coordenadores do PNAE no FNDE, que de fato estão envolvidas com a questão da alimentação escolar, e que por isso tem realizado um trabalho sério buscando resolver todos os problemas enfrentados pela política.

Falando sobre as dificuldades para a implementação do programa, por sua vez, Belik afirmou existirem obstáculos dos dois lados, tanto pelo lado da prefeitura quanto pelo lado do produtor. Ao analisarmos o lado da prefeitura, foi dito que para além de uma organização um tanto quanto complicada em questão de organograma e distribuição de funções – colocando a questão da alimentação escolar na Secretaria de Educação, local onde não existem tantos profissionais que entendem de merenda e mesmo com os nutricionistas embaixo da Secretaria não existe muito sucesso –, existe também a questão dos Tribunais de Contas, onde os contadores destes tribunais não entendem sobre o mercado de alimentos e só olham para o fato da compra pelo menor preço, podendo acabar por não validar as contas caso os preços pagos não condizerem com o que esperavam. Por fim, mencionou um aspecto muito relevante que é a questão das áreas da administração pública não se conversarem, que, somado com os tantos processos burocráticos existentes na prefeitura, torna a situação ainda mais complexa. Pelo lado do agricultor, afirmou que se o PNAE pretendia resgatar os agricultores de baixa renda, aqueles que são marginalizados pela sociedade, ele falhou, pois mesmo que tenha ajudado a agricultura familiar, os agricultores que se beneficiaram foram os agricultores mais bem estruturados e não aqueles mais pobres e mais necessitados de atendimento das políticas públicas. Isso porque, não é possível para um agricultor mais pobre entrar na Chamada, dado

o grau de planejamento para o ano todo que é demandado e pela falta de estrutura de comercialização que seria necessária para sua plena execução. Um meio para garantia de sua participação seriam os acompanhamentos da assistência técnica a estes produtores e a oferta de um local para entregar suas mercadorias, ou uma forma de elaborar a logística de entrega com auxílio da administração pública, pois mesmo com a criação de 3 centros de distribuição na cidade de São Paulo, ainda não resolveu muito os problemas logísticos dos agricultores.

Ao falarmos sobre o impacto das trocas de gestão da prefeitura sobre o funcionamento do programa, Belik afirmou ser bastante grande o seu efeito, tendo um impacto enorme sobre a implementação do PNAE. Isso ocorre porque, mesmo que haja uma legislação, como por exemplo dos 30% de compra da agricultura familiar, algumas gestões buscam ultrapassar esses 30%, enquanto outras a vêem como um limite. Assim como ocorre, sobre a questão de ter ou não DAP, que, segundo sua opinião, não deveria ser um impedimento tão grande, pois mesmo que este produtor familiar não entre na chamada pública, este ainda pode ser beneficiado pelo processo de licitação, vendendo nos 70% restantes, por exemplo. Situação que é positiva, pois mantém a ideia principal do programa de ofertar alimentação saudável e *in natura* nas escolas. Para além disso, foi mencionado que existem muitos esquemas de corrupção envolvendo as compras da alimentação escolar, como por exemplo esquemas de empresas atacadistas que oferecem o serviço completo para a oferta de alimentação escolar – envolvendo a preparação do alimento e muitas vezes alimentos ultra processados – e, inclusive, a prestação de contas ao FNDE, o que acaba insulando a atividade e não há como checar de fato a operação e a relação contratual estabelecida com a empresa pela prefeitura.

Por fim, mencionamos sobre o papel dos CAE na política do PNAE e, segundo Belik, estes são fundamentais para o bom funcionamento desta, contudo, comentou que eles devem ser bem equilibrados, devendo ser compostos apenas por pessoas da sociedade civil. De acordo com Belik, existem CAEs que são mais atuantes que outros, como aqueles que realizam visitas surpresas às escolas, analisam ponto a ponto do que é necessário para a boa execução do programa, realizam reuniões semanais etc. Afirmou também que o fato do CAE ser atuante é meio caminho andado, pois ao contrário se ele apenas aprova as contas e é usado como trampolim político, pode ser um grande problema para a efetiva execução das funções do Conselho.

6. Considerações finais

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), é um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo, sendo exemplo de funcionamento pela sua cobertura e regularidade de atendimento, e por garantir não só alimentação saudável e nutritiva aos estudantes brasileiros, como também promovendo o desenvolvimento local pela obrigatoriedade da compra da agricultura familiar local com pelo menos 30% dos recursos repassados a Estados e Municípios. O programa, quando implementado nas Entidades Executoras, é reconhecido como Programa de Alimentação Escolar (PAE), onde são executadas as atividades do programa *in loco* através da aplicação dos repasses do FNDE. O presente estudo buscou analisar o Programa de Alimentação Escolar no município de São Paulo, entendendo um pouco de seu histórico, instituições e atores responsáveis pela sua implementação, informações sobre as compras e principais desafios para a plena execução do programa. Além disso, teve-se como recorte temporal o governo Bolsonaro, devido as posições políticas deste que enfraquecem instituições e programas ambientais, sociais, de direitos humanos, da agricultura familiar, dentro outros, se tornando uma grande ameaça para a continuidade de políticas como o PNAE, sendo importante entender como fica o programa em meio ao atual governo. Por isso, para a realização da pesquisa, foram colocadas como perguntas guia as questões de “Quais são as possibilidades de melhoria do Programa Nacional de Alimentação Escolar, aplicado no município de São Paulo, que podem colaborar para seu fortalecimento institucional, frente aos riscos postos pela desestruturação promovida pelo Governo Federal? E como este programa pode ao mesmo tempo incluir inovações que auxiliem à qualidade nutricional da alimentação e à maior articulação entre agricultores e administração pública num mesmo território?”.

A partir dela, foram realizadas pesquisas sobre a política do PNAE, sobre o PAE no município de São Paulo e em outros municípios paulistas, para que servissem de comparação com o objeto de estudo. A partir das análises das referências selecionadas, foi possível perceber uma série de problemas relacionados à implementação do programa nos municípios que se assemelhavam em muito com o que ocorre na capital paulista, mesmo com grandes diferenças de tamanho entre os municípios, fato que não se mostrou tão determinante ao longo da pesquisa. Dentre os problemas de gestão listados, percebe-se a falta de estrutura nas

escolas, para que estas recebam os produtos *in natura* e em grandes quantidades; a demora para publicação das Chamadas Públicas, assim como problemas em sua especificação de objeto, quantidade e preço; a falta de assistência técnica e jurídica aos produtores; o pouco contato com as nutricionistas para a elaboração dos cardápios e conhecimento dos produtos produzidos no município; e a inexistência de um local refrigerado para entrega dos produtos, facilitando a logística. Os problemas ligados aos agricultores familiares são: a dificuldade de obtenção de certificados de produtos orgânicos, a ausência de DAP pela maioria, a dificuldade de entendimento dos editais e de cumprimento de seus critérios sanitários, a logística de entrega e a falta de assistência necessária para execução dos contratos.

Diante das possíveis soluções apresentadas nas referências e pelos entrevistados, e que podem ser consideradas como boas iniciativas para sua implementação no município de São Paulo, assim como em outros municípios, para o bom funcionamento do programa, tem-se o diálogo entre os diversos atores envolvidos no processo de compras do PNAE como essencial. Este é um importante instrumento para o cumprimento das diretrizes do programa, pois, a partir dele, se poderá garantir o apoio necessário aos agricultores familiares – tanto em termos de entendimento de sua produção e possibilidades de entrega, como em termos técnicos de melhoria de sua produção, e também em termos jurídicos para o entendimento de editais e obtenção de documentação (DAP e certificado de produtos orgânicos) –, criar meios de facilitação de sua logística de entrega – com a disponibilização de armazéns refrigerados e outros meios de facilitação desta logística –, e elaborar regras sanitárias mais condizentes com a realidade do pequeno produtor. Dessa forma, a participação do agricultor familiar pode ser ampliada, criando um tipo de relação administração pública-produtor familiar aberta e de confiança que permita a adesão natural destes ao programa, levando ao consequente cumprimento da regra do mínimo de 30% da compra da agricultura familiar, garantindo alimentação saudável às escolas, e gerando, em última análise condições para o desenvolvimento sustentável visado pelo PNAE.

Por fim, faz-se algumas recomendações para próximas pesquisas observando pontos já levantados durante a pesquisa. Dentre eles, destacasse que é válido conferir se os percentuais de compra condizem com a realidade e se sim, entender o porquê tais valores foram alcançados ou não durante os anos pela implementação do programa. A realização de novas pesquisas com visitas às instituições públicas que trabalham com a política, em sua gestão e

implementação, para enriquecerem ainda mais o debate sobre o tema a partir dos presentes achados nesta pesquisa. E por fim, a realização de um mapeamento das escolas e dos agricultores que vendem para o programa, a fim de identificá-los nas respectivas regiões para um cruzamento de dados sobre aproximação da origem dos alimentos – propriedades familiares rurais – e seu destino final – unidades escolares municipais –, para se repensar na logística e na ideia de arranjos produtivos locais, visando trazer contribuições para o fortalecimento do que propõem o programa ao fomentar as compras e o desenvolvimento locais.

7. Referências

ALEXANDRE, V. P.; PEREIRA, M.; MEDINA, G.; MARTINS, B. B. **Passos da comercialização pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. Agricultura Familiar em Goiás. Lições para o assessoramento técnico. 4ª edição, revista e ampliada. 2018.

BACCARIN, J. G. et al. **Indicadores de Avaliação das Compras da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar no Paraná, Santa Catarina e São Paulo**. Rev. Econ. Sociol. Rural, Brasília, v. 55, n. 1, p. 103-122, Jan. 2017.

BELIK, W.; CHAIM, N. A.; WEIS, B. **O programa nacional de alimentação escolar como instrumento de promoção do desenvolvimento local**. 2004.

BELIK, W.; SOUZA, L. R. **Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na América Latina**. Planejamento e políticas públicas ppp | n. 33 | jul./dez. 2009.

BONDUKI, M. R. P. C.; **Entre chicotes e cenouras orgânicas: cooperação, coerção e coordenação na implementação das compras da agricultura familiar para o PNAE**. Fundação Getúlio Vargas. 2017.

CORÁ, M. A. J.; BELIK, W.; **Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo**. São Paulo: Instituto Via Pública, Ministério do Desenvolvimento Agrário. 2012.

CORSO, A. C. T; GABRIEL, C. G.; GONZÁLES-CHICA, D. A.; MACHADO, P. M. O.; SCHMITZ, B. A. S.; VASCONCELOS, F. A. G. **Compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): um estudo transversal com o universo de municípios brasileiros**. Ciênc. saúde coletiva vol.23 no.12 Rio de Janeiro Dec. 2018.

ESPERANÇA, L. C. **A política de compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar do município de São Paulo.** 2017. Dissertação (Mestrado em Nutrição em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

FERRANTE, V. B.; PASCHOALINO, A. **Os gargalos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Araraquara sob a perspectiva da Administração Pública Municipal.**

FLORIAN, F., COSTA, V. M. H. de M., BARROS, M. S. C. **Percepção de atores sociais sobre programas de alimentação e nutrição em município do estado de São Paulo.** Segur. Aliment. Nutr. [Internet]. 2º de agosto de 2018 [citado 27º de janeiro de 2021];25(2):51-65.

JANUARIO, B. L. **A implementação da Lei 11.947/09 da compra direta da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar em municípios do Estado de São Paulo: possíveis fatores relacionados.** 2013. Dissertação (Mestrado em Nutrição em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

REIS, S. D. G. M. P. **Políticas públicas para a agricultura familiar: O PNAE na região do Alto Tietê – SP.** 2016. Dissertação (Mestrado em Mudança Social e Participação Política) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

ROSSETTI, F. X.; SILVA, M. V.; WINNIE, L. W. Y. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o desafio de alimentos regionais e saudáveis.** Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas,23(2):912-923, 2016

SCHNEIDER, S.; TRICHES, R. M. **Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção.** Saúde soc. vol.19 no.4 São Paulo Oct./Dec. 2010.

SCHWARTZMAN, F. **Vinculação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) com a agricultura familiar: caracterização da venda direta e das mudanças para os**

agricultores familiares no estado de São Paulo. 2015. Tese (Doutorado em Nutrição em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

SILVA, M. V.; DANELON, M. S. **Conselhos de Alimentação Escolares (CAEs): análise dos pareceres conclusivos sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).** Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas, 20(1): 122-135, 2013.

VILLAR, B. S.; SCHWARTZMAN, F.; LOURENÇO, B. J.; RAMOS, J. F. **Situação dos municípios do estado de São Paulo com relação à compra direta de produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).** Rev. bras. epidemiol. [online]. 2013, vol.16, n.1, pp.223-226. ISSN 1415-790X.

8. Anexos

Anexo 1: tabela com sistematização das referências

<p>Implementação do PNAE</p>	<p>ALEXANDRE, V. P.; PEREIRA, M.; MEDINA, G.; MARTINS, B. B. Passos da comercialização pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Agricultura Familiar em Goiás. Lições para o assessoramento técnico. 4ª edição, revista e ampliada. 2018.</p> <p>CORSO, A. C. T; GABRIEL, C. G.; GONZÁLES-CHICA, D. A.; MACHADO, P. M. O.; SCHMITZ, B. A. S.; VASCONCELOS, F. A. G. Compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): um estudo transversal com o universo de municípios brasileiros. Ciênc. saúde coletiva vol.23 no.12 Rio de Janeiro Dec. 2018.</p> <p>BONDUKI, M. R. P. C.; Entre chicotes e cenouras orgânicas: cooperação, coerção e coordenação na implementação das compras da agricultura familiar para o PNAE. Fundação Getúlio Vargas. 2017.</p> <p>ROSSETTI, F. X.; SILVA, M. V.; WINNIE, L. W. Y. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o desafio de alimentos regionais e saudáveis. Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas,23(2):912-923, 2016</p> <p>SILVA, M. V.; DANELON, M. S. Conselhos de Alimentação Escolares (CAEs): análise dos pareceres conclusivos sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas, 20(1): 122-135,</p>
-------------------------------------	---

	<p>2013.</p> <p>SCHNEIDER, S.; TRICHES, R. M. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. Saúde soc. vol.19 no.4 São Paulo Oct./Dec. 2010.</p> <p>BELIK, W.; SOUZA, L. R. Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na América Latina. Planejamento e políticas públicas ppp n. 33 jul./dez. 2009.</p> <p>BELIK, W.; CHAIM, N. A.; WEIS, B. O programa nacional de alimentação escolar como instrumento de promoção do desenvolvimento local. 2004.</p>
<p>Implementação do PNAE em municípios do Estado de São Paulo</p>	<p>FLORIAN, F., COSTA, V. M. H. de M., BARROS, M. S. C. Percepção de atores sociais sobre programas de alimentação e nutrição em município do estado de São Paulo. Segur. Aliment. Nutr. [Internet]. 2º de agosto de 2018 [citado 27º de janeiro de 2021];25(2):51-65.</p> <p>BACCARIN, J. G. et al. Indicadores de Avaliação das Compras da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar no Paraná, Santa Catarina e São Paulo. Rev. Econ. Sociol. Rural, Brasília, v. 55, n. 1, p. 103-122, Jan. 2017.</p> <p>REIS, S. D. G. M. P. Políticas públicas para a agricultura familiar: O PNAE na região do Alto Tietê – SP. 2016. Dissertação (Mestrado em Mudança Social e Participação Política) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.</p> <p>SCHWARTZMAN, F. Vinculação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) com a agricultura familiar: caracterização da venda direta e das mudanças para os agricultores familiares no estado de São Paulo. 2015. Tese (Doutorado em Nutrição em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública,</p>

	<p>Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.</p> <p>JANUARIO, B. L. A implementação da Lei 11.947/09 da compra direta da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar em municípios do Estado de São Paulo: possíveis fatores relacionados. 2013. Dissertação (Mestrado em Nutrição em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.</p> <p>VILLAR, B. S.; SCHWARTZMAN, F.; LOURENÇO, B. J.; RAMOS, J. F. Situação dos municípios do estado de São Paulo com relação à compra direta de produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). <i>Rev. bras. epidemiol.</i> [online]. 2013, vol.16, n.1, pp.223-226. ISSN 1415-790X.</p> <p>CORÁ, M. A. J.; BELIK, W.; Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo. São Paulo: Instituto Via Pública, Ministério do Desenvolvimento Agrário. 2012.</p> <p>FERRANTE, V. B.; PASCHOALINO, A. Os gargalos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Araraquara sob a perspectiva da Administração Pública Municipal.</p>
<p>Implementação do PNAE no município de São Paulo</p>	<p>ESPERANÇA, L. C. A política de compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar do município de São Paulo. 2017. Dissertação (Mestrado em Nutrição em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.</p>

- 1- Como se dá o contexto rural dentro do meio urbano do Município paulista?
 - Você acha que SP tem o potencial agrícola? Acham que com alteração do plano diretor para incluir ainda mais produtores que hoje estão em zona urbana poderia ser benéfico para a cidade e para o programa?
 - Muitos agricultores em SP não são reconhecidos por não possuírem DAP (por estarem em área urbana de acordo com o Plano Diretor), você acha que poderia ser possível uma abertura para compra desse agricultor familiar que só não pode participar pois não é reconhecido juridicamente por definição de um plano diretor? isso facilitaria logística além de proporcionar que mais alimentos desse tipo cheguem nas escolas.
 - O que são os APLs (arranjos produtivos locais), você acha que o PNAE os cria? Qual você acredita ser o maior benefício da criação destes?

- 2 - A mudança do Prefeito costuma ter alguma relação na forma em que a pauta da agricultura urbana no Município de São Paulo é tratada na agenda pública?
 - Qual o impacto da mudança de gestão sobre o funcionamento do programa?
 - Qual você diria ser o maior obstáculo para a compra institucional de produtos da AF pela administração pública?
 - Adicionar após sua resposta: você acha que há um desinteresse em comprar desse grupo?

- 3 - Houve algum processo / dinâmica que alterou a forma em que o Município passou a encarar a agricultura familiar? Por exemplo, o Município não conseguia atingir a sua cota de aquisição mínima em 30% entre os anos de 2011 e 2017. Porém, a partir de 2018 essa tendência muda (em questão de qualidade da alimentação/nutricional).
 - O fato do CAE não reprovar as compras que não atingem os 30% (aprova com ressalvas) por várias vezes pode encorajar a continuação do não cumprimento da lei?

- 5 - Foi visto em algumas referências que as escolas não têm a estrutura para receber os alimentos *in natura*, o que acaba fazendo com que as compras tendam a ser de alimentos processados. Você acha que isso é muito recorrente nas escolas em geral/nas escolas de São Paulo?

- 6 - Existe uma adesão por parte de movimentos, principalmente aqueles em que estão inseridos os agricultores familiares, em pautas de interesse do movimento? Como por exemplo, assembléias e conselhos, consultas públicas e etc.
 - Qual você acredita ser uma abordagem importante para a criação de confiança entre agricultor e poder público?
 - Por que o projeto da CEIA, a partir do Projeto Nutre SP, não foi pra frente?

- 7 - Pensando em compras públicas, como se dá a relação de pequenos agricultores com essa modalidade de compra? É mais interessante que o modelo privado?
 - Ocorre no PR, mas parece que o sistema de compras em SP é bem diferente. Você sabe se é possível ter essa flexibilização no processo de compra pública no município?

8 - Ainda pensando na pergunta anterior, quais seriam as principais dificuldades dos pequenos agricultores em participar desse modelo de compra? Existe alguma atuação governamental que visa melhorar essa relação?

9 - Apesar de se ter essa modalidade definida, como a alimentação é tratada dentro desse contexto escolar? Os produtos seguem as diretrizes previstas no contexto legal?

- Apesar de serem solicitados alimentos *in natura*, a questão da exigência de pequeno processamento desses alimentos como terem de ser embalados e cortados pode ser considerada como um impedimento para os agricultores?

10 - Pelo que você conhece de casos de sucesso da implementação do PNAE, quais são os aspectos que você elencaria como essenciais para esse sucesso?

- Qual o papel do FNDE na implementação da política? E qual deveria ser?
- Você diria que as decisões sobre o programa e sobre a sua implementação estão concentradas, ou até insuladas no FNDE?
- Dentre os modelos de gestão do programa, qual você acha que tem mais sucesso para o cumprimento da regra da compra de 30% da AF?

11 - Você considera a máfia das merendas em 2016 como uma fragilidade da política pública em SP?

Anexo 3: roteiro entrevista Andréa Bruginski

1. Qual sua trajetória e seu papel no FUNDEPAR?
2. Qual sua percepção sobre esse programa desde que foi criado?
3. Mesmo que as gestões tenham mudado desde 2011 na criação do programa, o que você acha que pode ter dado força para que essa iniciativa não caísse por terra?
4. Como foi a introdução de demais grupos alimentícios na compra pelo PNAE?
5. Quais seriam os principais órgãos que poderiam ajudar na perspectiva técnica e de divulgação das chamadas?
6. Como vocês lidam com a secretaria de agricultura para facilitar esse processo?
7. Como fizeram o processo de mapeamento dos agricultores e das suas dificuldades?
8. Vocês possuem conhecimento de demais casos de sucesso pelo país?
9. Logística?
10. Como vocês atraem os agricultores para que forneçam os alimentos? Há alguma formação/divulgação nas regiões que eles se concentram? Nesse quesito, há alguma parceria com outras secretarias para que as informações cheguem até a ponta?
11. Como vocês acham que facilitou esse novo processo de chamada pública, através do portal específico para a compra de merendas?
12. Há algum suporte do Estado em relação à logística na distribuição dos alimentos nas escolas?
13. As chamadas públicas são anuais e conseguem dar conta da demanda alimentar das escolas? Como vocês veem o que ainda precisa melhorar?

14. Como vocês trabalham o risco se as entregas não forem feitas? Pelo o que parece vocês realizam chamadas a cada ano, para que os agricultores entregam no ano consecutivo.