

3.08.01 – Engenharia de Produção / Gerência de Produção.

IDENTIFICAÇÃO DOS DESAFIOS DE OPERACIONALIZAÇÃO DO PNAE POR MEIO DO DESENVOLVIMENTO DE UMA TECNOLOGIA SOCIAL

Ivan R. Silva¹, Íkaro B. L. Seixas¹, Alberto C. Oliveira Filho² e Maico R. Severino³

1. Graduando de Engenharia de Produção da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Federal de Goiás (FCT-UFG)
2. Pesquisador da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Federal de Goiás (FCT-UFG)
3. Professor da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Federal de Goiás (FCT-UFG)

Resumo

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é uma política pública que busca garantir alimentos saudáveis para estudantes de escolas públicas e simultaneamente o desenvolvimento rural por meio do fornecimento dos pequenos agricultores locais. No entanto, verifica-se diversos entraves na operacionalização pelo programa ser operado por diversos atores, e a falta de compreensão do papel e responsabilidade de cada um. Assim, este tem como objetivo apresentar o fluxo de operacionalização do PNAE, salientando as dificuldades na execução de cada etapa e destacando o papel e responsabilidades dos diferentes atores neste processo. Para tanto, foi realizada pesquisa documental, revisão da literatura, acompanhamento de um grupo de agricultores neste processo e entrevista com os diversos atores. Como principal contribuição deste estudo tem-se o fluxograma que evidencia as responsabilidades e desafios em cada uma das etapas do processo, na tentativa de uma melhor operacionalização do PNAE.

Autorização legal: Não se aplica.

Palavras-chave: Alimentação Escolar, Agricultura Familiar, Operacionalização.

Apoio financeiro: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG) e Newton Fund – British Council.

Trabalho selecionado para a JNIC: Não se aplica.

Introdução

Saúde alimentar e desenvolvimento local sustentável são dois dos objetivos que norteiam o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). A partir da Lei Federal nº11947/2009, a conexão entre a demanda da merenda escolar e a oferta de produtos produzidos por pequenos agricultores locais estabelece a promoção de práticas de produção e consumo sustentáveis, com vista ao atendimento às pessoas em situação de vulnerabilidade social e econômica, além de integrar educação, saúde, inclusão social e geração de trabalho e renda, baseados de modo expresso pelos princípios do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e da Segurança Alimentar Nutricional (SAN). Em 2010 por meio da Emenda 64 esse direito foi incluído também a Constituição Federal em seu Artigo 6º, o que trouxe ao Estado brasileiro uma maior responsabilidade para a questão alimentar do país (BRASIL, 2020).

Na lei, é estabelecido que do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (BRASIL, 2020).

Com isso, foi criada no âmbito da administração pública uma rotina de processos e procedimentos voltados a atender essa diretriz e propiciar o elo entre o que é produzido no campo e a merenda servida nas escolas. Das chamadas públicas para a aquisição dos alimentos até a aprovação dos projetos de vendas e entrega dos produtos pelo pequeno agricultor, tem-se um caminho que nem sempre ocorre de maneira harmônica, tão pouco eficiente.

Segundo Pellegrini (2016) a dificuldade de organização na operação produtiva e logística concomitante a falta de uma relação mais estreita entre executores do PNAE e os pequenos agricultores pode ser destacadas como pontos negativos do programa que estrategicamente devem ser trabalhados no sentido de melhoria de sua operacionalização. A falta de fiscalização nas chamadas públicas, limitação de competência técnica em órgãos específicos, interpretações variadas do trâmite da compra direta, ausência do cumprimento institucional em determinados momentos do programa e até o excesso de burocracia para os agricultores participarem dos editais são postos como entraves que distanciam agricultores e escolas.

Assim, este estudo tem como objetivo apresentar o fluxo de operacionalização do PNAE, salientando as dificuldades na execução de cada etapa e destacando o papel e responsabilidades dos diferentes atores neste processo.

Metodologia

A partir do projeto de pesquisa e extensão intitulado “Desenvolvimento de tecnologias sociais de análise da viabilidade da participação de agricultores familiares nos editais do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)” foram realizados diversos contatos diretos com esta temática da operacionalização do PNAE no Estado de Goiás. Visitas técnicas ao Assentamento de Reforma Agrária „Canudos” localizado a cerca de 50 km da região metropolitana de Goiânia, além de encontros com agentes públicos responsáveis pela execução do programa como o Conselho da Alimentação Escolar (CAE), Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE), e responsáveis pela área dentro da Secretaria Estadual de Educação (SEDUC), além de parceiros regionais importantes pelo acompanhamento frente a agricultura familiar como a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Goiás (EMATER). Por meio do projeto pode-se ainda acompanhar e assessorar os agricultores na rotina de monitoramento dos editais públicos e respectiva elaboração das propostas dos „projetos de vendas” necessários para a aquisição dos produtos da agricultura familiar. Foi realizado ainda como ação do projeto o evento „I Seminário da Alimentação Escolar e Agricultura Familiar – desafios na operacionalização do PNAE” que reuniu as principais instituições e órgãos públicos além dos agricultores para debater sobre o programa na busca para melhorá-lo.

Essas experiências proporcionaram a realização de estudo de caso decorrente do próprio contato direto com a realidade do programa sobre tudo no que se refere a participação dos pequenos agricultores, e se dar a dimensão para o pressuposto trazido por este trabalho que parte do entendimento de que as dificuldades na operacionalização do PNAE decorrem em grande parte da falta de um alinhamento de processos com a devida atenção em suas etapas de execução.

A partir do desenvolvimento de uma tecnologia social que busca auxiliar o agricultor na tomada de decisão quanto a participação ou não dos editais do PNAE e como participar, houve a necessidade da análise de documentos oficiais como a Lei nº11.947 e documentos promovidos pelas agências apoiadoras para melhor compreensão do programa. A partir da tentativa de utilização da tecnologia desenvolvida, percebeu-se a falta de clareza dos atores quanto ao programa e a necessidade de elaboração de materiais que apoiem os mesmos.

Sendo assim, foi possível a elaboração de diversos materiais, tais como manuais, apostilas, que estão sintetizados em um fluxograma que permite a compreensão do fluxo do processo do PNAE e a responsabilidade de cada um dos atores envolvidos.

Resultados e Discussão

A partir da pesquisa documental, bibliográfica, dados coletados no Assentamento Canudos e das diversas ações junto aos atores envolvidos com o PNAE, foi possível construir um fluxograma (apresentado na Figura 1) e identificar os principais desafios para a consolidação do mesmo.

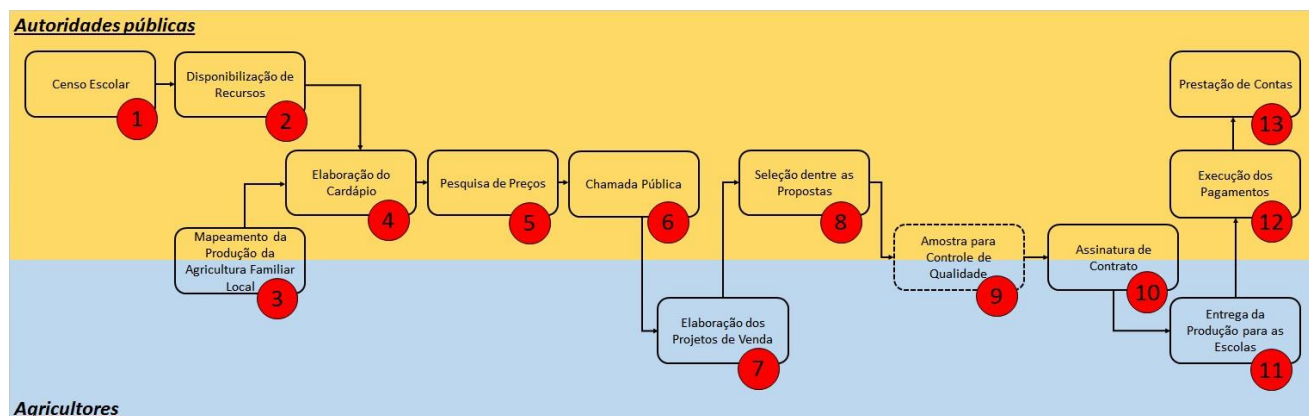


Figura 1: Fluxograma de operacionalização do PNAE.

1) Censo Escolar - O número de estudantes matriculados nas instituições públicas de ensino básico é utilizado para definir os valores repassados pelo FNDE às Entidades Executoras (EEx.), escolas estaduais ou prefeituras. Entretanto, por utilizar informações do exercício anterior para definir o orçamento presente, pode haver defasagem nos valores repassados. A aplicação do Censo Escolar da Educação depende da coordenação do INEP e da colaboração de gestores municipais/estaduais e dirigentes das escolas.

2) Disponibilização de Recursos - A transferência de recursos para execução do PNAE deve ser feita em até dez parcelas, no prazo máximo de cinco dias úteis, a partir da efetivação de crédito pelo FNDE. Todavia, observa-se que há uma dinâmica diferenciada nos repasses para as EEx. municipais e estaduais, por vezes havendo atrasos e até falta de repasses de verbas por parte do FNDE.

- 3) Mapeamento da Produção da Agricultura Familiar Local - É um dos pontos-chave para que o Programa cumpra suas diretrizes. Observa-se que há dificuldades em manter a escala produtiva, dificuldades técnicas para a produção de alguns alimentos, dificuldades em acessar o Programa, além do desafio de lidar com a sazonalidade e intempéries. Para que os objetivos do PNAE sejam atingidos é essencial que haja uma articulação entre as Secretarias de Educação e de Agricultura da EEx., e destas com as representações da agricultura familiar e de segmentos que possam trabalhar com a interlocução entre ambas, como as entidades locais de assistência técnica e extensão rural. A participação do nutricionista responsável técnico também é primordial. O mapeamento deve conter no mínimo, a discriminação dos produtos locais, quantidade de produção e época de colheita.
- 4) Elaboração do Cardápio - A disparidade entre o que as EEx. requerem e o que é oferecido, é uma das maiores barreiras para execução do Programa, daí a importância de realizar um bom mapeamento da agricultura familiar local. Há vários exemplos de produtos presentes na chamada pública que não condizem com a produção local. A falta de nutricionista responsável técnico, bem como de um CAE ativo, dificultam a adequação de cardápios que respeitem a produção e a cultura alimentar local.
- 5) Pesquisa de Preços - O preço de aquisição dos gêneros alimentícios será determinado pela EEx., com base na realização de pesquisa de preços de mercado e será o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados em âmbito local, acrescido dos insumos exigidos no edital de chamada pública, tais como despesas com frete, embalagem, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto. Todavia, é possível observar diferenças inexplicáveis entre preços de produtos listados na Chamada Pública, gerando desconfiança dos agricultores familiares em relação ao PNAE.
- 6) Chamada Pública - É o processo administrativo para aquisição de alimentos provenientes da Agricultura Familiar e suas organizações. As principais dificuldades nesta etapa consistem na pouca divulgação das chamadas públicas, na falta de padronização dos editais (apesar de serem todos regidos pela Lei Nº 11.947), na falta de funcionários capacitados e motivados, e na falta de informações detalhadas sobre as entregas.
- 7) Elaboração dos Projetos de Venda - Os agricultores familiares e suas organizações devem apresentar suas propostas de fornecimento de gêneros alimentícios, de acordo com o publicado na Chamada Pública, e conforme a possibilidade de atendimento de cada fornecedor. Entretanto, além de enfrentarem dificuldades em manter uma escala produtiva, a maior parte dos agricultores familiares não dispõem de recursos para ultrapassar as diferentes barreiras burocráticas impostas por diferentes editais.
- 8) Seleção dentre as Propostas - No caso da Chamada Pública, preço não é critério de seleção, como dão a entender alguns editais publicados. A priorização dos projetos segue uma ordem definida pela Lei Nº 11.947 e é crucial que as EEx. contem com profissionais capacitados para selecionar os projetos mais adequados. O critério de seleção deve ser aplicado para cada um dos produtos a ser adquiridos.
- 9) Amostra para Controle de Qualidade - A EEx. poderá prever na Chamada Pública a apresentação de amostras dos produtos requisitados, para que sejam previamente submetidos ao controle de qualidade. Tal medida pode contribuir para o cumprimento dos contratos, bem como verificar a aceitabilidade, por parte dos estudantes, de novos alimentos. Devido à falta de recursos financeiros e à falta de assistência técnica, parte dos agricultores familiares não dispõem de certificação sanitária para alimentos processados e alimentos de origem animal, impedindo a assinatura de contratos. Por outro lado, há relatos da exigência de certificação sanitária de alimentos in natura, o que é ilegal.
- 10) Assinatura de Contrato - Nesta etapa os agricultores selecionados são chamados para a assinatura do contrato em que são especificadas os produtos, as quantidades e a frequência de entrega. Uma dificuldade nesta etapa é a harmonização entre a necessidade de cada tipo de alimento da escola com a disponibilidade do produto e de entrega por parte do agricultor. Assim, verifica-se fundamental um alinhamento entre disponibilidade de produto e cardápio.
- 11) Entrega da Produção para as Escolas - Nesta etapa se evidenciam as dificuldades de logística, bem como planejamento, controle e gerenciamento dos produtos recebidos. A associação entre pequenos agricultores pode contribuir para estabelecer mecanismos logísticos mais eficientes, ao passo que treinamento, para os profissionais das EEx., pode tornar mais adequadas as práticas no recebimento dos produtos.
- 12) Execução dos Pagamentos - A emissão de nota fiscal pode ser uma dificuldade para os agricultores familiares, todavia o maior desafio observado nesta etapa é o cumprimento dos pagamentos de acordo com o estabelecido em contrato, principalmente em termos do período entre o momento da entrega do produto e a realização do pagamento.
- 13) Prestação de Contas - A secretaria de Educação do estado ou município deve fazer a prestação de contas e o CAE deve emitir o seu parecer conclusivo. O não cumprimento desta etapa pode resultar em suspensão de repasses pelo FNDE.

Conclusões

Este estudo demonstrou que são muitas as possíveis causas para que as EEx. não cumpram o mínimo de 30%, na aplicação de recursos do FNDE, em compras da agricultura familiar. São muitas as etapas e vários os atores envolvidos na execução, e falhas de qualquer um deles podem comprometer a execução do Programa.

Importante destacar que o PNAE é aplicado em todo o território nacional, e diferentes regiões podem enfrentar desafios particulares. Sugere-se que trabalhos futuros a verificação das etapas em outras regiões do país para validação do fluxograma.

Como principal contribuição do trabalho, espera-se que com este fluxograma, os agentes envolvidos nesta operacionalização consigam minimizar os entraves destacados e a partir de então a garantia de participação do pequeno agricultor na venda direta as prefeituras e governos estaduais possa ser respeitada e até ampliada.

Referências bibliográficas

BRASIL, Lei N° **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; Brasília, DF, 2009. Acessado em 27/02/2020.

PELLEGRINI, Elias; Impactos socioeconômicos do Programa Nacional de Alimentação Escolar na agricultura familiar de Santa Catarina. Revista de Economia e Sociologia Rural, 57(2), 215-233, 2019.