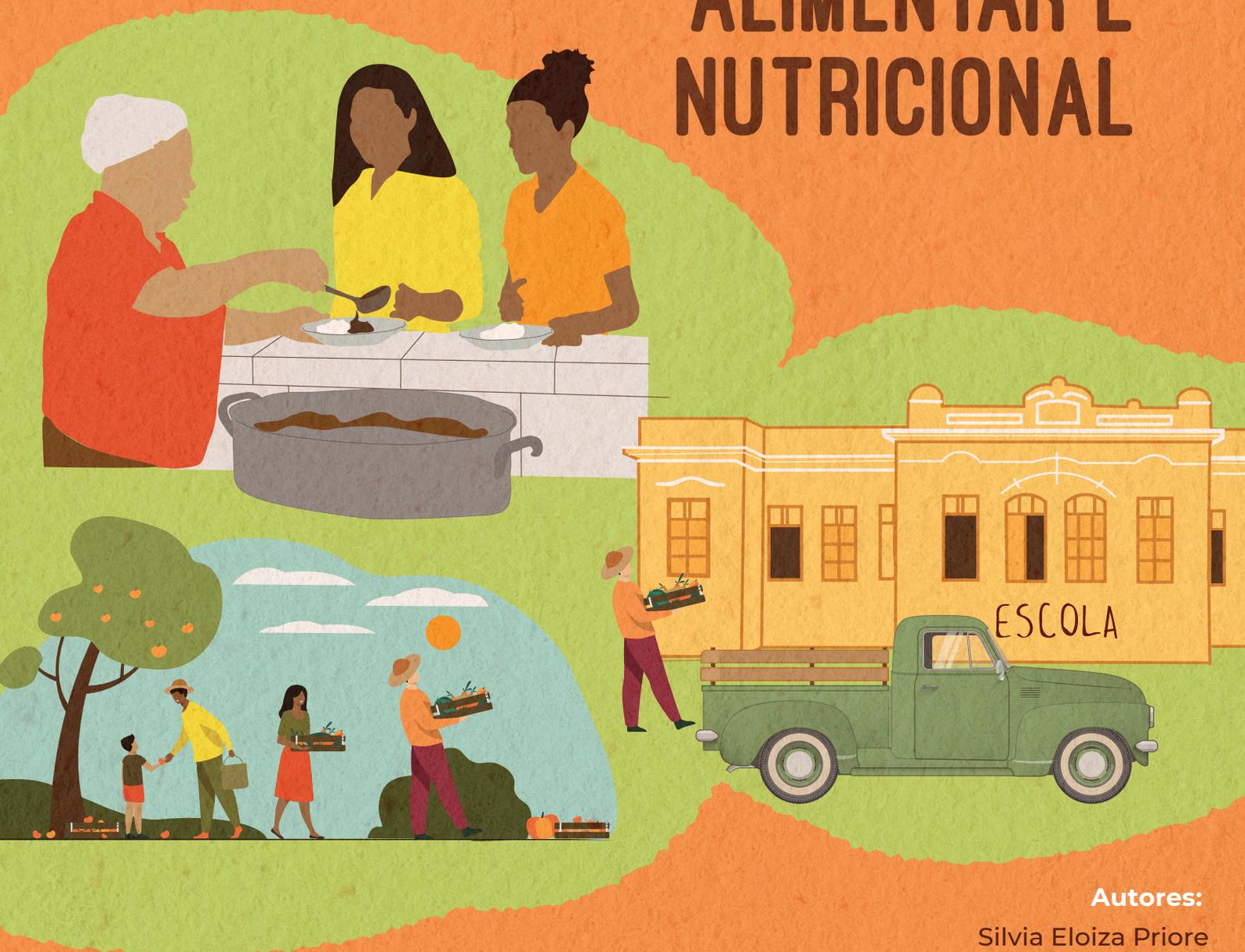


# COMERCIALIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO DESENVOLVIMENTO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL



## **Autores:**

Silvia Eloiza Priore

Paula Torres Trivellato

Sílvia Oliveira Lopes

Silmara Christina Rodrigues de Assis

Bianca Aparecida Lima Costa

Sylvia do Carmo Castro Franceschini

Ricardo Henrique Silva Santos

## **Realização**

Programa de  
Pós-graduação em  
Agroecologia/UFV



## REALIZAÇÃO:



**IPPDS**

Instituto de Políticas Públicas e  
Desenvolvimento Sustentável

**PROGRAMA DE PÓS-  
GRADUAÇÃO EM  
AGROECOLOGIA (UFV)**

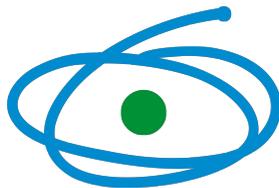
## APOIO:



Conselho Nacional de Desenvolvimento  
Científico e Tecnológico



**FAPEMIG**



**CAPES**

**UFV**

Universidade Federal  
de Viçosa



# AUTORES:

## **Silvia Eloiza Priore**

Nutricionista, Mestre e Doutora em Nutrição pela Universidade Federal de São Paulo/Escola Paulista de Medicina. Professora do Departamento de Nutrição e Saúde da Universidade Federal de Viçosa (sepriore@gmail.com)

## **Paula Torres Trivellato**

Nutricionista, Mestre em Agroecologia pela Universidade Federal de Viçosa (paulatrivellato@hotmail.com)

## **Sílvia Oliveira Lopes**

Nutricionista, Mestre em Agroecologia e Doutoranda em Ciência da Nutrição pela Universidade Federal de Viçosa (silvia.lopes.nut@hotmail.com)

## **Silmara Christina Rodrigues de Assis**

Nutricionista, Especialista em Nutrição e Saúde e Mestre em Agroecologia pela Universidade Federal de Viçosa (silmaranutri@yahoo.com.br)

## **Bianca Aparecida Lima Costa**

Jornalista, Mestre e Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Professora do Departamento Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa. (bianca.lima@ufv.br)

## **Sylvia do Carmo Castro Franceschini**

Nutricionista, Mestre e Doutora em Nutrição pela Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Professora do Departamento de Nutrição e Saúde da Universidade Federal de Viçosa (sylvia@ufv.br)

## **Ricardo Henrique Silva Santos**

Eng. Agrônomo, Mestre e Doutor em Fitotecnia pela Universidade Federal de Viçosa. Professor do Departamento de Agronomia pela mesma instituição (rsantos@ufv.br)

**Layout, Editoração e Ilustrações:** Déborah Médice

# APRESENTAÇÃO

O avanço do entendimento sobre alimentação como direito e o combate à fome de maneira estrutural fez com que os debates e ações em segurança alimentar e nutricional (SAN) e soberania alimentar fossem construídos diante de experiências mundiais diversas.

No Brasil, as iniciativas governamentais de combate à pobreza e promoção da SAN marcaram as propostas de políticas e programas dos anos 2000. Ações voltados para a população rural com foco na produção da agricultura familiar ganharam destaque no cenário social e econômico.

Em especial, o Programa de Aquisição de Alimentos-PAA (2003) trouxe o fornecimento de alimentos da agricultura familiar às famílias em situação de vulnerabilidade e estimulou iniciativas de circuitos curtos de comercialização e abastecimento. Posteriormente, incentivou a participação da agricultura familiar dentro do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE (2009), fortalecendo o apoio econômico ao meio rural.

Este livro tratou de aspectos e mercados envolvendo SAN e agricultura familiar, contextualizando com iniciativas e experiências dentro da atuação do PAA, especialmente na modalidade Compra Institucional, e do PNAE. Parte deste material deriva de duas dissertações de mestrado em Agroecologia/UFV. Conhecer o percurso das políticas públicas, sobretudo a realidade para qual elas se voltam, oportuniza avaliar se as mesmas são efetivas, conhecer a trajetória e os novos desafios que precisam ser superados, resgatar os objetivos já alcançados e traçar novas metas.

Todos os direitos reservados.

A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei no 9.610).

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade  
Federal de Viçosa – Campus Viçosa**

C732 2021	<p>Comercialização da agricultura familiar no desenvolvimento da segurança alimentar e nutricional [recurso eletrônico] / Sílvia Eloiza Priore... [et al.] -- Viçosa, MG : IPPDS, UFV, 2021. 1 livro eletrônico (pdf, 5,98 MB).</p> <p>Requisitos do sistema: Adobe Acrobat Reader. Disponível em: <a href="https://www.ippds.ufv.br/producoes/">https://www.ippds.ufv.br/producoes/</a> ISBN 978-85-66148-15-2</p> <p>1. Segurança alimentar e nutricional. 2. Produtos agrícolas – Comercialização. 3. Agricultura familiar. 4. Programa Nacional de Alimentação Escolar (Brasil). 5. Programa de Aquisição de Alimentos (Brasil). I. Priore, Silvia Eloiza, 1957- II. Trivellato, Paula Torres, 1990-. III. Lopes, Sílvia Oliveira, 1991-. IV. Assis, Silmara Christina Rodrigues, 1987-. V. Costa, Bianca Aparecida Lima, 1980-. VI. Franceschini, Sylvia do Carmo Castro, 1963-. VII. Santos, Ricardo Henrique Silva, 1963-. VIII. Universidade Federal de Viçosa. Instituto de Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável.</p> <p>CDD 22. ed. 363.8</p>
--------------	---

Bibliotecária responsável: Alice Regina Pinto Pires CRB6 2523

# SUMÁRIO

<b>Capítulo 1</b> Segurança Alimentar e Nutricional e Soberania Alimentar: contextualização histórica da construção de conceitos e políticas públicas.	<b>07</b>
<b>Capítulo 2</b> O olhar político à agricultura familiar: trajetórias e programas.	<b>27</b>
<b>Capítulo 3</b> Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e sua contribuição para criação de mercados para agricultura familiar.	<b>42</b>
<b>Capítulo 4</b> Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) modalidade compra institucional: iniciativas e experiências.	<b>53</b>
<b>Capítulo 5</b> Experiência da implementação do Programa de Aquisição de Alimentos na Universidade Federal de Viçosa.	<b>61</b>
<b>Capítulo 6</b> Papel dos restaurantes universitários na promoção da saúde.	<b>110</b>
<b>Capítulo 7</b> O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): marcos históricos e a participação da Agricultura Familiar.	<b>120</b>
<b>Capítulo 8</b> A implementação e dinâmica da aquisição de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar municipal em Viçosa-MG.	<b>138</b>



# CAPÍTULO 1

## Segurança Alimentar e Nutricional e Soberania Alimentar: contextualização histórica da construção de conceitos e políticas públicas

### Introdução

Os sistemas alimentares pautados na produção em larga escala de monoculturas fundamentam o alimento como moeda de troca e poder para alcançar mercado e hegemonia política. Essa estratégia caracterizou o primeiro referencial de segurança alimentar. Assim, as altas produções de alimentos abastecem o comércio exterior e estabelecem relações políticas, mas nem sempre estancam os problemas sociais da fome e pobreza, ainda que a produção de alimentos alcance auges numéricos (COCA, 2016).

A segurança alimentar que trata a alimentação como objetivo comercial e não como necessidade básica dos indivíduos, e sem considerar a sustentabilidade e valor cultural e nutricional dos alimentos, se contrapõe ao modelo de soberania alimentar e às atuais vertentes da segurança alimentar e nutricional (SAN) (ZANOTTO, 2017).

A SAN constitui ações e políticas públicas relacionadas aos alimentos e à alimentação. A diversidade de compreensões e os conflitos nesse campo envolvem governos, organismos internacionais, representantes de setores produtivos, organizações da sociedade civil e movimentos sociais (MALUF, 2009).

A construção do conceito mais amplo de segurança alimentar e a incorporação da instância nutricional foi resultado de anos de enfrentamento à fome e a pobreza, de erros e acertos com diferentes ações e políticas alimentares e ainda percorre o caminho para alcançar na prática o que se entende pelo termo.

Este capítulo destacou a construção e evolução do conceito de SAN como medida de combate à fome no mundo e no Brasil, e sua interface com a soberania alimentar, assim como os eventos importantes que contribuíram para as tomadas de decisões.

## **A construção do entendimento sobre Segurança Alimentar e Nutricional e Soberania Alimentar no combate a fome.**

A SAN como conhecemos e tentamos conquistar passou por condições históricas e influências mundiais, e segue em implantação, uma vez que depende de fatores dinâmicos como meio ambiente, produção, acesso, economia, cultura e bem estar social.

A noção de segurança alimentar é tida inicialmente como condição de se produzir alimento, principalmente em ocasiões de longos períodos de guerra, no início do século XX, onde os extensos conflitos impactavam o sistema econômico mundial e conseqüentemente geravam pobreza e fome. A produção de alimentos passa a ser um elemento estratégico no jogo de disputas pelo controle geopolítico mundial. O alimento se torna ferramenta de dominação através do comércio entre países, expandindo fronteiras econômicas e políticas e fortalecendo as grandes corporações agroalimentares. Como resultado, surgiram ao longo dos anos diversas organizações e acordos internacionais que abordavam temas como comércio internacional, desenvolvimento da agricultura e ajuda humanitária (MALUF, 2009; SILVA, 2014).

A questão da fome durante a Segunda Guerra Mundial chama a atenção para a realização da Conferência de Alimentação de Hot Springs, nos Estados Unidos, em 1943, que em seu relatório já explicitava o aumento do poder de compra como forma de acesso à alimentação, mas mantinha o ideal de aumento de produção em larga escala como solução primária e base de um sistema agroalimentar. Dessa Conferência originou-se a criação da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – Food and Agriculture Organization (FAO) em 1945. A FAO é considerada a principal iniciativa de articulação internacional para a elaboração e o planejamento de estratégias contra a fome em nível global (SILVA, 2014).

A insegurança alimentar foi hegemonicamente tratada como uma questão de baixa disponibilidade de alimentos, principalmente de produção insuficiente nos países pobres. Em resposta, foram instituídas iniciativas de promoção de assistência alimentar, realizadas a partir dos excedentes de produção de países ricos (BURITY, et, al. 2010).

Nos EUA as ações de combate à carências nutricionais se alinhavam com as demandas econômicas da agricultura. Em 1946 promulgaram a Lei da Refeição Escolar, que estimulava a destinação de excedentes de produção agrícola para as escolas nacionais a fim de melhorar a condição nutricional de crianças pobres. Posteriormente, em 1954, com a Lei de Desenvolvimento do Comércio Agrícola e de Ajuda, inaugurou a prática de escoar os excedentes agrícolas através de exportações subsidiadas e de doações de alimentos para países pobres (MALUF, 2009). Assim iniciou o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) brasileiro, em 1955, e o Programa Mundial de Alimentos (PMA) em 1961, recebendo doações internacionais.

Essas iniciativas contribuíram para o trabalho de combate a fome mundial e estiveram na origem da difusão de novos produtos nos hábitos alimentares dos países para os quais os excedentes eram destinados, como por exemplo os derivados de trigo na América Latina, refletindo os interesses agroindustriais conciliados às ajudas humanitárias (MALUF, 2009).

Como os desafios da luta contra a fome permaneciam vivos e de difícil solução, foi realizada em 1974 a I Conferência Mundial de Alimentação das Nações Unidas, em Roma. O debate principal girava em torno do aumento da produção de alimentos com a modernização agrícola, frente a problemas recorrentes de escassez. Entretanto, mesmo com o aumento da produção mundial de alimentos nos anos seguintes, os males da desnutrição e da fome não deixaram de existir e se somaram ao flagelo das populações rurais que não acompanharam a modernização. Assim começa a crescer a ideia de que além da produção é preciso trabalhar o acesso aos alimentos (SILVA, 2014).

Com o crescente debate em torno dos fatores determinantes da fome e as estratégias para sua erradicação, avança o interesse em relação à temática “segurança alimentar”, onde o termo e a necessidade de conceito mais abrangente passaram a ser assunto recorrentemente entre as organizações internacionais. Com a realização da Conferência Internacional de Nutrição, em Roma, em 1992, incorporou-se o aspecto nutricional e sanitário ao conceito de segurança alimentar, passando a ser adotado como Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) (SILVA, 2014).

Em 1996 aconteceu a Cúpula Mundial de Alimentação em que se destacou o princípio do direito humano à alimentação e que a SAN trata o acesso físico e econômico à alimentos suficientes, inócuos e nutritivos, em todo momento. As discussões em torno da SAN passam a enfatizar no direito humano à alimentação adequada, sendo a insegurança alimentar e nutricional o não alcance desse direito, e mantém integrada a ideia de produtividade/disponibilidade, mas não explicita ou mesmo reconhece o mercado local e produção familiar nas iniciativas de segurança alimentar (MALUF, 2007; MALUF, REIS, 2013).

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, procedentes da Cúpula do Milênio, em 2000, onde se reuniram representantes de 191 países-membros das Nações Unidas, destacaram as prioridades coletivas para paz e segurança, luta contra a pobreza, meio ambiente e direitos humanos. Dentre os anseios, objetivou-se reduzir à metade o quantitativo de pessoas que passam fome no mundo até 2015 (BRASIL, 2018).

## OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO PROPOSTOS EM 2000 FORAM:



Passados 15 anos, o relatório sobre a fome intitulado: “Estado da Insegurança Alimentar no Mundo”, publicado pela FAO, Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (IFAD) e Programa Mundial de Alimentos, em 2015, mostra que 72 (56%) de 129 países alcançaram a meta do milênio em reduzir a fome à metade no intervalo de 2000 a 2015, com maior avanço nos países Latino Americanos e do Caribe (FAO, 2015; ZANOTTO, 2017).

O relatório apontou que os avanços no sentido da redução da fome ocorridos nesses países são atribuídos aos programas e políticas sociais desenvolvidos. O progresso nessa direção decorre do crescimento econômico combinado com um forte compromisso com a proteção social (FAO, 2015).

Em contraponto aos avanços, aconteceu entre 2007-2008 a crise mundial de alimentos que contribuiu para intensificar o problema da fome. A crise se deu pela estagnação da produção e queda no nível dos estoques, e, conseqüentemente, alta nos preços de diversos alimentos, principalmente as *commodities*<sup>1</sup> afetando muitos países. Alguns fatores que justificam a crise mundial de alimentos são: aumento do preço do petróleo, aumento da utilização de cereais para a produção de biocombustível, mudanças climáticas e aumento da demanda por alimentos, principalmente na Ásia, devido ao crescimento populacional. Tal crise demandou eventos e organizações internacionais que levaram os temas da alimentação e da agricultura ao topo da agenda política (MURPHY; SCHIAVONI, 2017).

A crise de alimentos expôs que o sistema agroalimentar que se apresentava como principal forma de garantir alimentos à população, através da disponibilidade com o aumento da produção de certos alimentos para

1 Commodities é o plural em inglês de mercadoria. De acordo com o a definição do Novo Dicionário de Economia commodity é um tipo de mercadoria em estado bruto ou produto primário de importância comercial, podendo ser agrícola, mineral, ambiental e financeira.

abastecimento internacional, se mostrou frágil às questões ambientais, ao crescimento populacional e às alterações de preços. Assim, ganhou força os movimentos sociais que defendiam que a alimentação de um país deve ser assegurada por mecanismos nacionais de produção e abastecimento, tornando-o soberano, e não por dependência econômica e política de outras nações (MURPHY; SCHIAVONI, 2017).

Esse sistema alimentar pautado em commodities e multinacionais de alimentos ultraprocessados apresenta um paradoxo, de um lado a produção em larga escala de alimentos, junto ao aumento do excesso de peso populacional, e de outro lado a fome e subnutrição atingindo, ainda hoje, milhares de pessoas, principalmente em países pobres (COCA, 2016).

Outra verdade paradoxal é que a alimentação mundial, em grande parte, é provida pela produção em pequena escala a partir das mãos de mulheres e homens agricultores, pescadores, pastores e trabalhadores agrícolas, e estes constituem a maior parte dos pobres e famintos do mundo (MURPHY; SCHIAVONI, 2017).

Isso porque a fome é mais acentuada nos países em desenvolvimento, pois há estreita ligação entre fome e pobreza, os dois fenômenos se influenciam mutuamente. Não basta um país produzir alimentos se, ainda assim, mantivera-se economicamente pobre, com acesso desigual dos indivíduos a bens e serviços para o suprimento das necessidades essenciais à existência humana, tais como: alimentação, habitação, água, educação e serviços de saúde (SILVA, 2014).

A garantia de que as pessoas não passem fome não é o suficiente, é necessário, para além disso, garantir as formas de acesso à alimentação que tenha como base alimentos nutritivos e saudáveis, que respeite a cultura alimentar local, e que, portanto, possa ser também produzida por sua própria população. Isto aumenta a responsabilidade em torno da questão (STÉDILE; CARVALHO, 2011).

A produção de alimentos é fundamental para termos a disponibilidade destes e trabalharmos as condições que envolvem o seu acesso. Mas há de se pensar a produção de alimentos com o objetivo de moeda de troca entre países ou da produção de alimentos para servir a mesa da população? E por que a produção de alimentos aumenta e ainda assim a fome persiste?

Existe uma linha de pensamento que julga o modelo difundido de produção de alimentos e conseqüentemente alguns caminhos que buscam segurança alimentar e nutricional por meio do agronegócio<sup>2</sup>. A crítica ao processo de importação dos alimentos das grandes corporações se baseia pelo fato que faz com que muitos países tenham milhares de pessoas sujeitas à fome ao mesmo tempo em que exportam grande parte da sua produção agrícola (COCA, 2016).

---

2 Conjunto de operações da cadeia produtiva do trabalho agropecuário até a comercialização.

Essa linha é a soberania alimentar, desenvolvida e sustentada pela La Via Campesina, uma organização internacional que se configura principalmente como um movimento de camponeses, com destaque à produção de alimentos por parte do campesinato. O termo soberania alimentar foi introduzido pela organização na Cúpula Mundial sobre Alimentação, em 1996, em Roma e definido no Fórum pela Soberania Alimentar, em Havana, em 2001 (COCA, 2016).

“Soberania alimentar é o direito dos povos definirem suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população, com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e a diversidade dos modos camponeses, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e gestão dos espaços rurais, nos quais a mulher desempenha um papel fundamental (Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar. Havana (Cuba), 2001).

A soberania alimentar defende a justa distribuição de terras, a luta por melhores condições de comercialização dos produtos da agricultura camponesa e o aumento da oferta de produtos frescos e saudáveis. Esses ideais centram a agricultura camponesa de base agroecológica como promotora de um modelo de desenvolvimento mais sustentável para o campo (HOLT-GIMÉNEZ, 2010).

A agricultura de base agroecológica (Agroecologia) pode ser compreendida para além do manejo ecologicamente responsável dos recursos, mas também em um campo do conhecimento científico que pretende estudar a atividade agrária, partindo do enfoque holístico e abordagem sistêmica (CAPORAL; COSTABEBER; PAULUS, 2009). A Agroecologia pode ser vista como tipo de produção que se contrapõe ao agronegócio, e também como ciência, política e movimento.

Sendo assim, a SAN ainda discutida internacionalmente não garante esta mesma ênfase dada pela soberania alimentar. Está mais relacionada a produtividade em larga escala com monopólio comercial e acesso econômico aos alimentos, acrescido de preocupações higiênicas sanitárias. Para Zanotto, (2017) soberania e segurança alimentar são duas visões que não têm a mesma direção e os mesmos protagonistas.

O termo ‘Segurança Alimentar e Nutricional’ adotado pelo Brasil se aproxima mais das características da Soberania Alimentar, atendendo também ao Direito Humano a Alimentação Adequada. No caso do Brasil, o termo foi fruto de construção ideológica de movimentos sociais e organizações governamentais frente as necessidades da população.

“A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais e que respeitem a diversidade cultural, sendo ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis e tendo como princípios básicos o direito humano à alimentação adequada e à soberania alimentar” (BRASIL, Lei nº 11.346/2006).

O crescimento econômico responde bem ao combate a insegurança alimentar e nutricional e é necessário para reduzir a pobreza, a fome e desnutrição, porém é fundamental que ele seja de forma sustentável e distributivo, gerando aumento de emprego e renda, especialmente na população mais pobre (FAO, 2015).

Os gastos com a alimentação podem ocupar grande parte do orçamento de famílias em situação de pobreza, e desse modo, comprometer o acesso a demais componentes de uma vida digna (MALUF; REIS, 2013).

Na Europa, em 1957 os gastos com alimentos podiam absorver até 60% da renda familiar em alguns países, explicitando a dificuldade de alimentação e sobrevivência no período de reconstrução pós-guerra. No Brasil, a Pesquisa Nacional de Orçamento Familiar (POF- 2002/2003) mostrou que os gastos com a alimentação consumiam 32,68% da renda de famílias que ganhavam até dois salários mínimos mensais (MALUF, 2009).

Nessas condições, tem-se a garantia à alimentação fragilizada à ocorrência de imprevistos e prejuízos, propiciando a instalação da insegurança alimentar e nutricional. Portanto, o crescimento econômico de um país deve chegar também dentro dos domicílios vulneráveis e ser sustentável.

A soberania alimentar dá prioridade às economias e aos mercados locais e nacionais e defende a produção de alimentos para autoconsumo e para geração de renda. Logo, demanda estratégias ligadas a distribuição de terras e outros recursos naturais, além do uso consciente destes e do incentivo à produção e distribuição local, com circuitos curtos de comercialização. Além da conscientização acerca da produção, reflete ainda ao consumo de alimentos de origem identificada e com ingredientes reconhecidos.

Os programas internacionais de ajuda alimentar sob a forma de doação ou venda subsidiada não permitem a soberania alimentar do país que recebe, essas iniciativas são convenientes para escoar o excedente de produção dos países desenvolvidos e ainda trazem impacto negativo na SAN e Soberania alimentar, por afetar o perfil de consumo e produção local de pequenos produtores, além de introduzir alimentos geneticamente modificados desmedidamente (MALUF; REIS, 2013).

O programa de distribuição de alimentos através da FAO para as populações mais pobres dos países periféricos são por vezes paliativos e de reduzida amplitude. Mencionando ainda que, os fundos são compostos de doações de vários governos do mundo e são adquiridos em conjunto às grandes multinacionais no mercado internacional de alimentos (STÉDILE; CARVALHO, 2011). Como tal, o efeito é emergencial e não estrutural e ainda não contribuem com a defesa da soberania alimentar e com os aspectos mais abrangentes da SAN.

Garantir Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional requer estratégias voltadas ao desenvolvimento social. A figura 1 busca exteriorizar os focos que devem ser dados no incentivo à produção e promoção da disponibilidade e acesso aos alimentos, visando a SAN por meio da soberania alimentar.

Frente à problemas locais de fome há de se pensar em possibilidades também locais de abastecimento e geração de renda, de modo que as soluções sejam mais próximas, estruturadas e sólidas. A soberania alimentar reflete este anseio, pois a produção local é vista como forma de criar a disponibilidade e o acesso aos alimentos.



Fonte: Elaborado pelos autores

**Figura 1.** Estratégia de disponibilidade e de acesso aos alimentos na perspectiva da Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional

## **A segurança alimentar e nutricional no combate a fome no cenário brasileiro**

A situação de pobreza e fome é histórica na realidade brasileira. As análises em relação à problemática tiveram grande destaque nos muitos trabalhos de Josué de Castro, médico, professor e político, que expôs em sua obra *Geografia da Fome*, em 1953, que a fome não se tratava do quantitativo de alimentos ou do número de habitantes, mas sim da má distribuição das riquezas e negligência política (PENA,2018).

No Governo de Getúlio Vargas houve algumas medidas de efeito, como a criação do salário mínimo em 1º de maio de 1940 e do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS). O SAPS focava na alimentação de trabalhadores e suas famílias, com oferta de refeições a menor custo, podendo ser considerado a primeira política pública de alimentação do país (SODRÉ E SALAMONI, 2016).

Outra importante iniciativa foi a Campanha de Merenda Escolar, em 1955, com apoio de Josué de Castro e outros estudiosos da área, como forma de combate à fome e a desnutrição infantil e para incentivar a frequência escolar, mediada por doações de alimentos de organizações internacionais de combate à fome. A Campanha atuou inicialmente em localidades mais carentes, principalmente no nordeste do país, e contribuiu para a luta contra desnutrição e mortalidade infantil e para disseminação de produtos importados e processados na cultura alimentar. Em 1979 se tornou o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) atuando em todo território nacional, com evolutiva trajetória como programa de SAN (AVILA, CALDAS, ASSAD,2013).

Em 1972, houve a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan), autarquia vinculada ao Ministério da Saúde para apoiar o governo na formulação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição, propor o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan), promover e fiscalizar a sua execução, avaliar os resultados e estimular pesquisas na área (SILVA, 1995).

O Pronan, estruturado em 1973 e reformulado em 1976, é um marco na política de alimentação e nutrição do país por contemplar promoção de alimentos básicos, aleitamento materno e produção da agricultura local voltados à famílias em situação de vulnerabilidade. Assim, sinalizou os primórdios das ações de SAN no Brasil.

**Quadro 1.** Os programas e ações que integraram o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan).

<b>Programas</b>	<b>Principais ações</b>
<b>*Nutrição em Saúde</b>	Distribuição pelas secretarias de saúde dos estados de alimentos básicos à famílias carentes com presença de gestantes e crianças.
<b>*Abastecimento de Alimentos em Áreas de Baixa Renda</b>	Abastecer pequenos varejistas em áreas pobres, com alimentos básicos a preços reduzidos.
<b>*Racionalização da Produção de Alimentos Básicos</b>	Compra, com recursos do INAN, de alimentos básicos de pequenos produtores para a distribuição nos demais programas.
<b>Incentivo ao Aleitamento Materno</b>	Estimular o aleitamento materno mediante promoção de sua valorização social, difusão de conhecimentos sobre práticas de amamentação e orientação às instituições prestadoras de serviços de saúde na assistência à nutriz.
<b>*Combate às Carências Nutricionais Específicas</b>	Nesta pauta incluiu-se a prevenção e tratamento do: bócio endêmico com iodação do sal com subsídio do INAN; da hipovitaminose A com a distribuição da vitamina em regiões pontuais; da anemia ferropriva com distribuição de cápsulas de sulfato ferroso e vermífugo; e da cárie dental com a fluoretação da água de abastecimento público.
<b>Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional</b>	Implementação do SISVAN sendo um sistema de informações para monitorar os indicadores biológicos, socioeconômicos e demográficos.
<b>Complementação Alimentar</b>	Distribuição, através de clubes, igrejas e outras organizações comunitárias, de alimentos formulados.
<b>Alimentação do Trabalhador</b>	Oferecer refeições aos trabalhadores de baixa renda, a preços de até 20% do custo. Os outros 80% ficavam a cargo do setor público e do empregador.

Programas	Principais ações
<b>Alimentação Escolar e dos *Irmãos do Escolar</b>	Fornecer alimentação aos escolares de 7 a 14 anos dos estados e municípios, e fornecer alimentos aos irmãos menores de seis anos dos escolares matriculados, através do PNAE.
<b>Leite para Crianças Carentes</b>	Distribuição pela Secretaria Especial de Ação Comunitária de vale compra para aquisição de um litro de leite por dia e por criança menor de sete anos à famílias com renda de até dois salários mínimos.
<b>Programa de Alimentação Popular</b>	Venda de alimentos a menor custo à população urbana com renda familiar inferior a 2,5 salários mínimos por intermédio de centrais de abastecimento.

\*Atuação na Região Nordeste  
Fonte: Silva, 1995.

As ações do Pronan foram lançadas na década de 80 e muitas atuaram na Região Nordeste e algumas com pouca durabilidade e alcance. O Programa de compra de alimentos básicos de produtores rurais foi minimizado devido à seca e difícil escoamento. Programa de Incentivo ao Aleitamento Materno foi subordinado às ações da Atenção Básica em Saúde. O Programa Irmãos dos Escolares teve pouca efetividade e anos mais tarde o PNAE ampliou a faixa etária beneficiada, contemplando pré-escolares, assim como os programas Alimentação Popular e Leite que foram interrompidos e retornaram anos depois reformulados em outros programas sociais (SILVA, 1995). Já o Programa de Alimentação do Trabalhador e o PNAE expandiram a atuação nas décadas seguintes e as ações de combate às carências nutricionais, como iodação do sal e fluoração da água, persistem em todo território nacional.

Muitos desses programas tiveram importante contribuição do Estudo Nacional de Despesa Familiar (ENDEF) que avaliou o consumo alimentar, a estrutura de despesa familiar e o estado nutricional de uma amostra representativa da população brasileira e assim pôde-se ter um diagnóstico e traçar estratégias de atuação. O ENDEF explicitou a situação inferior das famílias nas regiões Norte e Nordeste em relação às demais regiões do Brasil, quanto a presença da desnutrição e o alto custo da alimentação para população (MONTEIRO, 1993).

Em 1985 o termo segurança alimentar é objetivado no documento “Segurança Alimentar: proposta de uma política contra a fome” realizado pelo Ministério da Agricultura. A proposta tinha dois objetivos de segurança alimentar: atender às necessidades alimentares da população e atingir

autossuficiência na produção nacional de alimentos. A proposta teve poucas consequências práticas, mas já sinalizava a idealização de uma estruturação de políticas de SAN e maior combate à fome (MALUF; REIS, 2013).

Um marco para a saúde pública e avanços sociais, com interfaces em todos os outros setores, foi a 8ª Conferência Nacional de Saúde. A Conferência, entre outros temas, discutia a questão nutricional junto à segurança alimentar e sugeria a instituição de um sistema nacional de SAN com envolvimento dos estados e municípios e da sociedade civil. Esta sugestão somente ganhou realidade prática anos depois com o SISAN (MALUF; REIS, 2013).

A Constituição Federal de 1988 abriu precedente para a participação social e instituiu direitos à população. Em 1991 houve a formulação de uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar pelo “governo paralelo” criado pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Dessa proposta emergiu a “Ação da Cidadania contra a fome e a Miséria e pela Vida”, movimento social de notoriedade e apoio político, que foi referência para a criação do Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA), em 1993 e a 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em 1994 (SILVA; GROSSI; FRANÇA, 2010).

O CONSEA foi instituído em 1993 como órgão de aconselhamento da Presidência da República, constituído de representantes do Estado e da sociedade civil com prioridade ao desenvolvimento de estratégias de SAN. Porém, não teve durabilidade e foi interrompido logo mais em 1995. Em 1998 deu-se a criação do Fórum Brasileiro de SAN (FBSAN) integrando entidades distribuídas em todo país e tem sido responsável por encabeçar várias ações, hoje chamado de Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) (MALUF; REIS, 2013).

Assim como o CONSEA, a maioria dos programas iniciados pelo INAN não teve reforços ou reformulações que permitissem alavancar as propostas por eles trazidas e assim sofreram dissolução ou simples abandono já no início da década de 90, e o próprio INAN foi extinto em 1997. Outras iniciativas similares foram propostas e executadas, mas ainda assim com pouca efetividade e investimento (SILVA, 1995; ARRUDA E ARRUDA, 2007).

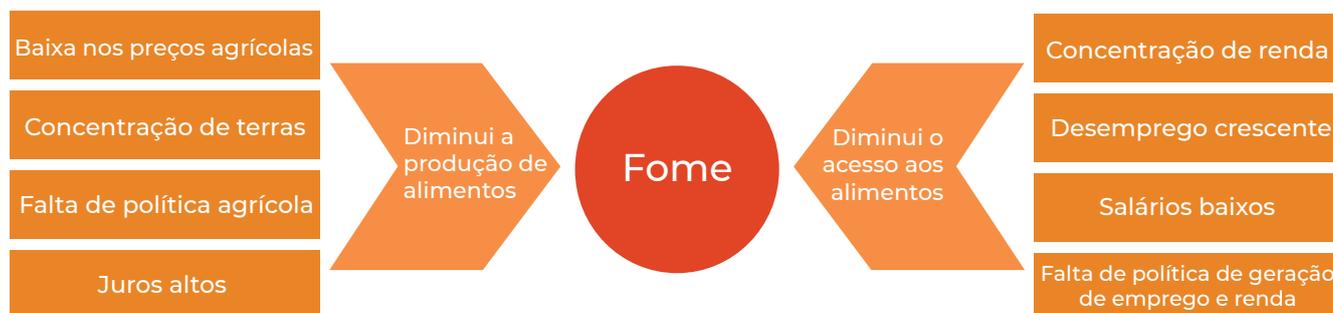
Na primeira década dos anos 2000 a SAN se fortaleceu enquanto prioridade de governo com a Eleição de Luiz Inácio Lula da Silva. O CONSEA foi recriado em 2003 retomando seu objetivo e atividades, juntamente à implementação da importante Estratégia Fome-Zero (2003-2010), que incorporou a eliminação da fome e das desigualdades sociais na agenda do governo. Esse foi o ponto decisivo para a institucionalização da SAN no Brasil (OPAS, 2017).

A Estratégia Fome Zero refletiu os anseios dos movimentos sociais de SAN e partiu dos seguintes pontos cruciais da realidade brasileira (FONSECA e MONTEIRO, 2010):

- i) Baixo poder aquisitivo da população, associada à concentração de renda e à situação no mercado de trabalho (alto desemprego e informalidade);
- ii) A diferença entre os preços dos alimentos e a capacidade de compra da maioria da população;

iii) A precariedade da rede de proteção social, incapaz de atender o contingente de desempregados e os demais cidadãos carentes de proteção por parte do Estado, inclusive atendimento de emergência

A situação de fome é multicausal, sendo assim demanda estratégias multifatoriais. Alguns fatores relacionados à situação de fome estão representados na Figura 2.



Fonte: Adaptado Silva; Grossi; França, 2010.

**Figura 2.** Fatores que interferem na condição de fome.

Para a institucionalização da estratégia Fome Zero foi criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), que foi extinto e suas atividades integraram ao Ministério de Desenvolvimento Social, ainda no início do primeiro mandato de Lula, se tornando uma pasta maior (TOMAZINI; LEITE, 2016). Percebe-se que a implementação e manutenção de políticas sofrem rearranjos dentro do governo o que podem ter avaliação positiva ou não.

Os eixos de atuação da estratégia Fome Zero se deu com programas e ações para:

- Acesso aos alimentos;
- Fortalecimento da agricultura Familiar;
- Geração de Renda;
- Articulação, mobilização e controle social.

Para combater o problema da fome foram implantados, simultaneamente, um conjunto de políticas por vários órgãos do governo federal, e novas políticas que não eram executadas por nenhum órgão até então e que se integrariam e/ou complementariam (SILVA; GROSSI; FRANÇA, 2010).

## Quadro 2. Desenho inicial do Programa Fome Zero - Programas Estruturais

### **1) Reforma Agrária:**

Elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA).  
Plano emergencial de assentamento de famílias acampadas.  
Recuperação de assentamentos em situação precária.

### **2) Fortalecimento da Agricultura Familiar:**

Ampliação do atendimento do Pronaf B.  
Financiamento para agricultura familiar na safrinha.

### **3) Projeto Emergencial de Convivência com o Semiárido:**

Seguro-safra.  
Abastecimento emergencial de água.  
Construção de pequenas obras hídricas: cisternas e barragens subterrâneas.

### **4) Programa de Superação do Analfabetismo:**

Pré-alfabetização nos municípios atendidos pelo Projeto Fome Zero.  
Programa de educação de jovens e adultos em áreas de reforma agrária.

### **5) Programa de Geração de Emprego:**

Financiamento para habitação e saneamento.

Fonte: Adaptado Silva; Grossi; França, 2010.

Na primeira década dos anos 2000 a SAN foi institucionalizada como uma política de Estado, com a II Conferência Nacional de SAN, em 2004, abrindo as ideias para a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) em 2006 e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) em 2010. O SISAN era composto pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), CONSEA e a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (OPAS, 2017).

A Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006 que institui o SISAN, conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), conceitua em seu Artigo 3º a SAN como trabalhamos hoje e define que o SISAN tem como objetivo “formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional do País” (BRASIL, 2006).

Ainda, a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) tem como o objetivo geral de promover a SAN como conceituada na Lei 11346/2006 e assegurar o direito humano à alimentação adequada em todo território nacional.

Dessas medidas emergiram o Plano Nacional de SAN I (2012-2015) e II (2016-2019). O Brasil conquistou importantes avanços na área de SAN com o I Plano Nacional de SAN, principalmente em relação à melhoria do acesso da população brasileira aos alimentos, atingindo as principais metas de superação da pobreza e fome do mundo, conseguindo sair do mapa da fome da FAO em 2014. Para o II Plano de SAN (2016-2019) foram referendadas as políticas estruturantes de acesso aos alimentos e de SAN de povos indígenas e povos e comunidades tradicionais; contemplando questões relacionadas às doenças decorrentes da má alimentação; o aumento nas prevalências de sobrepeso e obesidade da população brasileira, a produção, o acesso e disponibilidade de alimentos saudáveis (OPAS, 2017).

Tanto a PNSAN quanto o SISAN incluem a soberania alimentar e a produção de alimentos pela agricultura familiar e de base agroecológicas como parte da SAN. O Brasil é um dos grandes exportadores agrícolas, porém saiu do mapa da fome somente em 2014, graças ao abastecimento da agricultura familiar, a construção de políticas públicas que vincularam melhorias de produção e escoamento ao mercado interno e aos programas de renda, alimentação e nutrição (ZANOTTO, 2017).

Entre 2011 e 2015 com o Plano Brasil Sem Miséria, o foco das ações de SAN foi ampliado. Acrescentou-se a busca ativa à famílias em situação de pobreza, trabalho de inclusão produtiva urbana (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC; Microempreendedor individual; Economia popular e solidária; Intermediação de mão de obra; e Microcrédito produtivo orientado) de inclusão produtiva rural (Programas Água para Todos e Luz para Todos; Bolsa Verde; Inclusão no campo: assistência técnica, sementes e fomento aos agricultores familiares em extrema pobreza) e acesso aos serviços públicos (Ação Brasil Carinhoso creches e saúde; Escola em tempo integral; e Assistência Social) (COSTA et al, 2014).

Foram alcançados avanços na redução da insegurança alimentar e nutricional em todos os grupos e regiões. O Brasil conseguiu reduzir em menos da metade o número de pessoas que passam fome, como estipulado na meta do Objetivo de Desenvolvimento do Milênio.

- Reduziu a desnutrição infantil aguda, principal indicador dessa meta, de 7,1% para 1,8%, entre 1989 e 2006. De 1990 a 2012 a mortalidade infantil reduziu 70%, em 2013 sua prevalência era de 14,5% (FAO, 2015).
- Redução de 85% do número de pessoas subalimentadas, o que fez com que o Brasil saísse do mapa da fome em 2014 (FAO, 2015).
- Redução de 50% dos domicílios em situação de insegurança alimentar grave na última década (2004=6,9% 2013=3,2%) (IBGE, 2014a).
- Entre 2004 e 2014 a pobreza e extrema pobreza diminuíram. O rendimento familiar per capita inferior a  $\frac{1}{2}$  salário mínimo passou de 23,7% para 19,7%<sup>15</sup> e o rendimento familiar per capita inferior a  $\frac{1}{4}$  salário mínimo passou de 11,3% para 7,9% (IBGE, 2014b).

Ainda que o direito à alimentação esteja incluído na Constituição Brasileira, desde 2010, entre os direitos sociais, ainda há muito a evoluir dentro das estratégias de SAN e na garantia desse direito. A pobreza e a fome não devem ser negligenciadas e nem tomada em tons menores dentro dos movimentos sociais e das políticas públicas, mesmo diante dos avanços.

## **Crise sanitária e Insegurança Alimentar**

Em 2020 o mundo viveu a marcante pandemia do coronavírus e a insegurança alimentar e nutricional aumentou à medida que a doença alcançou praticamente todos os países, e os seus impactos serão sentidos por muitos anos. A ONU indica que o número de famintos no mundo praticamente dobrou por causa da pandemia. Milhares de crianças tiveram as aulas presenciais suspensas e com elas a alimentação escolar, principal fonte de alimentos para muitos (ONU, 2020).

As consequências sanitárias e o impacto econômico são imensuráveis. A crise na saúde demandou gastos públicos e ocasionou medidas restritivas que condenaram o crescimento econômico em todo mundo. Países em condições desfavoráveis de enfrentamento das mazelas preexistentes tiveram a situação agravada em decorrência da pandemia. O histórico de crise econômica nos países em desenvolvimento aumenta os riscos sociais e para a saúde, e diminui a capacidade de enfrentá-los.

No Brasil, até julho de 2021 foram mais de 500 mil vidas perdidas para o Coronavírus, com a primeira morte registrada em março de 2020. Quanto a ocupação, o número de desempregados foi de 10,1 milhões em maio a 14 milhões em setembro de 2020. O desemprego no Brasil aumentou 27,6% em quatro meses de pandemia, como registrado pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), comprometendo a renda e consequente SAN. Além do desemprego, 27% das pessoas ocupadas tiveram rendimento menor do que o normalmente recebido (IBGE, 2020).

A medida de impacto mais direta sobre a situação econômica foi a concessão temporária de auxílio emergencial para pessoas em situação de vulnerabilidade, consistindo no benefício de R\$ 600 mensal. Em média 43,9 % dos domicílios brasileiros receberam o auxílio emergencial até agosto de 2020. Quando avaliado por Região, estados do Norte e Nordeste tiveram mais de 60% dos domicílios recebendo auxílio emergencial, uma vez que a população em maior vulnerabilidade se encontra nessas regiões (IBGE, 2020).

As diversas situações trazidas ou mesmo ampliadas com a pandemia evidenciaram que a promoção da SAN é dinâmica e frágil. O atendimento da SAN requer condições de saúde favoráveis. Todos os povos estiveram expostos a uma ameaça à saúde pública e também insegurança alimentar e nutricional, à medida que o abastecimento e acesso aos alimentos e serviços estiveram limitados ou reduzidos.

## Considerações Finais

As iniciativas internacionais de combate à fome, as políticas públicas adotadas pelos governos e a luta dos movimentos sociais trouxeram a construção do conceito de SAN e os avanços nesse sentido. Entretanto, alguns rumos diferem dos ideais de Soberania Alimentar principalmente quanto ao valor social e local da produção de alimentos.

O alcance da Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional se junta a luta contra à fome e à busca pelo direito humano à alimentação adequada e saudável, sendo possíveis diante de prioridades a essas pautas nas políticas públicas. No Brasil, o conjunto de programas e políticas estruturais com foco na disponibilidade e acesso aos alimentos avançou as perspectivas de SAN e de Soberania Alimentar, impactando na situação de fome e pobreza. Entretanto, o monitoramento dos indicadores sociais e manutenção das ações deve ser constante, assim como a estruturação de novas estratégias frente a recorrência dos casos e a dinâmica das necessidades.

O Brasil e o mundo terão mais desafios no combate à fome e a insegurança alimentar e nutricional com as consequências trazidas pela pandemia do coronavírus, mostrando que as medidas devem ser atualizadas e sustentadas para minimizar graves e inesperados acontecimentos.

## Referências

AVILA, M. L.; CALDAS, E. L. ASSAD, S.S. Sinergia e coordenação em políticas públicas: o caso do PAA e PNAE. *Sociedade e Desenvolvimento Rural*, v. 7, n. 3, p. 68-81, 2013. ARRUDA, B.K.G.; ARRUDA, I.K.G de. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. **Revista brasileira de saúde materno infantil**, p. 319-326, 2007.

BRASIL, Fundo das Nações Unidas para Infância-UNICEF. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Disponível em: [https://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_9540.htm](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_9540.htm). Acessada em: 26 de novembro de 2018.

BRASIL. Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Estabelecimentos Rurais Familiares. Brasília; **Diário Oficial da União**, 2006.

BURITY, V. et al. Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional. Brasília: **ABRANDH**, 2010.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A.; PAULUS, G. Agroecologia: uma ciência do campo da complexidade. Brasília: MDS/Embrapa, 2009.

COCA, E.L.F. 20 anos da proposta de soberania alimentar: construindo um regime alimentar alternativo. **Revista NERA**, v. 19, n. 32, 2016.

COSTA, P. V. et al. Coordenação intersetorial das ações do Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (orgs.). O Brasil sem miséria. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: MDS, 2014. 848 p.

FAO -Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura . El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. 2015. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i4646s.pdf>. Acessado em: 28 de novembro de 2018.

FONSECA, A; MONTEIRO, I. Direito à renda no contexto do Fome Zero e a experiência de unificação

- dos programas de transferência de renda no Brasil. In: **Fome Zero**: uma história brasileira. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome- MDS, 2010. v. 2.
- HOLT GIMÉNEZ, E.; SHATTUCK, A. Food crises, food regimes and food movements: rumblings of reform or tides of transformation? **The Journal of peasant studies**, v. 38, n. 1, p. 109–144, 2011.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de Amostra por Domicílio: Segurança Alimentar 2013. Rio de Janeiro: **IBGE**, 2014a. 134 p.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Síntese de Indicadores Sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira 2014. Estudos e Pesquisas Informação Demográfica e Socioeconômica número 34. Rio de Janeiro: IBGE, 2014b. 226 p.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. PNAD – COVID 19. 2020. Disponível em: <https://covid19.ibge.gov.br/pnad-covid/trabalho.php>. Acessado em: 22 de outubro de 2020.
- MALUF, R. S.; REIS, M.C. Conceitos e Princípios de Segurança Alimentar e Nutricional. In: ROCHA, C; BURLANDY, L; MAGALHÃES, R. **Segurança alimentar e nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas pública**. Editora FIOCRUZ, 2013, cap. 1, p.15-45.
- MALUF, R.S. **Segurança alimentar e nutricional**. 2. ed. – Petrópolis, RJ : Vozes, 2009.
- MALUF, R.S. **Segurança Alimentar e Nutricional**. Rio de Janeiro: Vozes, 2007.
- MONTEIRO, C.; A. et al. ENDEF e PNSN: para onde caminha o crescimento físico da criança brasileira?. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 9, p. S85-S95, 1993.
- MURPHY, S; SCHIAVONI, M. C. Dez anos após a crise alimentar mundial: enfrentar o desafio do direito à alimentação. Observatório do direito à alimentação e à nutrição. edição 2017. Disponível em: <https://www.righttofoodandnutrition.org/pt/dez-anos-apos-crise-alimentar-mundial-enfrentar-o-desafio-do-direito-alimentacao>.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS-ONU. Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Food Security and Nutrition. Junho 2020.
- ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). Sistemas alimentares e nutrição: a experiência brasileira para enfrentar todas as formas de má nutrição.**OPAS**; 2017.
- PENA, R. F. A. “Josué de Castro”; Brasil Escola. Disponível em <<https://brasilecola.uol.com.br/geografia/josue-castro.htm>>. Acesso em 03 de dezembro de 2018.
- SILVA, A. C. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estudos avançados**, v. 9, n. 23, p. 87-107, 1995.
- SILVA, J.G.; GROSSI, M.E.D.; FRANÇA,C.G. Fome Zero: A experiência brasileira. Brasília, DF. Ministério do Desenvolvimento Agrário, **MDA**, 2010.
- SILVA, S. P. A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação. Texto de Discussão, n.1953. Brasília, DF. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: **IPEA**, 2014.
- SODRÉ, M. T.; SALAMONI, G. A coexistência do pensamento cartesiano e sistêmico: as limitações territoriais enfrentadas pelo PAA e PNAE em Pelotas/RS/The coexistence of the cartesian and the sytemic thinking: the territorial limitations faced by the PAA and the PNAE in Pelotas/RS. **Revista Sociedade & Natureza**, v.28 n.3, 2016.
- STÉDILE, J.P; CARVALHO, H.M. Soberanía Alimentaría: una necesidad de los pueblos. In: Ministério do Desenvolvimento Social. **Brasil sem fome**. Brasília, 2011.

TOMAZINI, C.G; LEITE, C.K.S. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 13-30, 2016.

ZANOTTO, R. Soberania alimentar como construção contra hegemônica da Via Campesina: experiências no Brasil e na Bolívia. Dissertação (Mestrado em Geografia) Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe. Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais – Universidade Estadual Paulista – UNESP. São Paulo, 20



# CAPÍTULO 2

## O olhar político à agricultura familiar: trajetórias e programas

### Introdução

As políticas públicas que articulam simultaneamente a proteção social, alimentação e agricultura familiar, buscando promover a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) por intermédio de diferentes programas e ações, tiveram mais ênfase a partir dos anos 2000 (MALUF et al., 2015). Tais iniciativas firmaram suas bases no componente alimentar, englobando produção, disponibilidade, comercialização e acesso ao bem de direito que é a alimentação, e ao componente nutricional, abrangendo hábitos alimentares, valor biológico e sanitário do alimento e consequentemente estado de nutrição da população (TRICHES; SCHNEIDER, 2010).

Para alcançar SAN fica implícito a necessidade de condições socioeconômicas e qualidade de vida adequada. As pesquisas nacionais apontam que o meio rural é mais vulnerável que o urbano diante de alguns determinantes como menor acesso a bens e serviços, menor renda e maior taxa de analfabetismo, assim como maior insegurança alimentar, diretamente medida nos anos de 2004, 2009, 2013 na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) (IBGE, 2014).

A vulnerabilidade rural é histórica e se agravou com a introdução de um sistema de produção agrícola mecanizado e direcionado ao mercado internacional, que afetou a diversidade de culturas alimentares, não promoveu inclusão dos trabalhadores rurais e fez com que grande contingente de pessoas migrasse para os centros urbanos, intensificando antigos problemas de desemprego e precarização social (SILVA, 2014). No sentido de promover melhores condições de vida e SAN na população brasileira e em especial no meio rural, políticas públicas voltadas à geração de renda e produtividade do campo através do fortalecimento da agricultura familiar foram adotadas.

A primazia dada à agricultura familiar em políticas e programas dos anos 200 é decorrente da relevância dessa em produzir alimentos para abastecimento interno, de forma socialmente mais justa e sustentável e por representar uma camada vulnerável da população, tornando-a estratégica para a promoção da soberania e SAN (CONSEA, 2007).

Este capítulo buscou contextualizar a vulnerabilidade do meio rural e a trajetória das iniciativas governamentais voltadas à agricultura familiar no Brasil, com os principais marcos e potencialidades.

## **Diagnóstico e estratégias de promoção da segurança alimentar e nutricional no meio rural brasileiro**

Em todos os países em desenvolvimento grande parte da população em situação de pobreza e fome vivem em áreas rurais. As famílias nessa situação vivem em um ciclo de pobreza que passa de geração em geração (FAO, 2015).

O meio rural apresenta níveis de pobreza elevados, combinados a baixa escolaridade e desenvolvimento que contribuem para a instalação da IA (MORAIS, et al., 2014). No Brasil, o processo de modernização da agricultura contribui para esse quadro, uma vez que monopolizou a produção e grande parte da população rural não foi inserida. Sem meios de competir com as grandes produções, ampliou-se a fragilidade socioambiental dessa população (CARNEIRO et al., 2008).

A modernização agrícola dos anos 70 e 80 foi baseada na mecanização e na utilização de variedades selecionadas de sementes e de insumos químicos que foram se aprofundando na integração da agricultura com os capitais industriais, comerciais e financeiros, formando complexos agroindustriais. Para se manter nesse sistema é preciso adotar um “pacote” tecnológico que consiste em elevados investimentos, grande área produtiva e inserção no mercado, sobretudo agroalimentar (BUAINAIN; ROMEIRO; GUANZIROU, 2003).

Segundo a ideologia da modernização “o campo é uma divisão sociocultural a ser superada e não mantida” sugerindo que com a modernização não haveria fronteiras entre urbano e rural (BRASIL, 2004). Como novo modelo de ocupação rural excludente aos pequenos agricultores devido ao alto custo em ingressar e manter-se nele, e por absorver menos mão de obra, uma massa de trabalhadores migrou para o meio urbano a procura de oportunidades, provocando um acentuado êxodo rural, que agravou a problemática da moradia, do desemprego e, conseqüentemente da miséria e violência no meio urbano (TEIXEIRA, 2005).

Os acontecimentos que se somaram a modernização agrícola mudaram o perfil do Brasil rural e a ideia de reforma agrária se arrastou sem apoio político e duramente criticada como contrária ao progresso econômico e tecnológico no campo, existindo apenas no discurso e no anseio de movimentos sociais (TEIXEIRA, 2005).

Historicamente a agricultura familiar ou “os pequenos agricultores” sempre estiveram às margens das ações do Estado. As políticas para o meio rural pouco levavam em conta a melhoria das condições materiais dos trabalhadores rurais, ou nem sequer os reconheciam como trabalhadores (WANDERLEY, 2009; GRISA; SCHNEIDER, 2014).

A maioria das políticas alimentares implementadas até a década de 80 no Brasil visavam atuar no controle dos preços e da oferta dos alimentos, não tratando assim o problema da pobreza e da fome. Se voltavam especificamente para a disponibilidade de alimentos pela

expansão da produção agrícola. A compreensão das políticas alimentares e de abastecimento começou a incorporar a noção de segurança alimentar, trabalhando crescimento econômico e acesso aos alimentos, a partir dos anos 90 (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001).

A mudança nos pensamentos e propostas políticas muito se deve a Constituição de 1988, que incitou novos espaços de participação social e reconheceu direitos (GRISA; SCHNEIDER, 2014) Ademais, a preocupação com o acesso à alimentos seguros e de qualidade passa a incorporar o conceito de segurança alimentar, até então ligado à quantidade, trazendo o aspecto nutricional ao termo, influenciado pelas Declarações da Conferência Internacional de Nutrição, realizada em Roma, em 1992, pela Food and Agriculture Organization (FAO) e pela Organização Mundial da Saúde (OMS) (MACEDO, 2009).

O avanço do progresso tecnológico no campo com a propaganda de aumentar a produtividade de alimentos e a economia do país, não avançou os números de empregos e ocupação no campo, ao mesmo tempo que não resolvia a situação de fome e miséria dos brasileiros. Para intermédio dessa situação cresce a geração de oportunidades de trabalho e renda em atividades não agrícolas no meio rural, como prestação de serviços pessoais, construção civil, comércio e indústria, e políticas sociais compensatórias com ações emergenciais de combate à fome (SCHNEIDER, 2010).

Em tese as políticas públicas devem emergir da necessidade de se tratar uma causa ou consequência e são instrumentos de intervenção estatal voltados para aliviar ou mesmo solucionar problemas ou contradições presentes nas diversas esferas da administração governamental. As políticas públicas são resultados da atividade política que levam em consideração as demandas da sociedade (SILVA, 2015).

Ao final dos anos 1990 e início dos anos 2000 fica explícito que o problema da fome, que atingia um contingente expressivo da população brasileira, estava diretamente relacionado com a pobreza, que acarretava falta de condições para a aquisição de alimentos em quantidade suficiente, ou incapacidade de produção para o próprio consumo. Essa situação deixa evidente a necessidade de intervenção estatal (MENEZES; PORTO; GRISA, 2015).

Um importante passo dado em direção à redução das desigualdades sociais, principalmente no meio rural, à promoção do abastecimento alimentar do país e ao reconhecimento da agricultura familiar no campo das políticas públicas foi a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em 1995. O Pronaf deu subsídio à população e produção rural, servindo de porta de entrada a muitos programas voltados a agricultura familiar a partir dos anos 2000 (MENEZES; PORTO; GRISA, 2015).

As ações voltadas para a população rural, com fortalecimento da agricultura familiar e promoção da SAN, vieram de forma mais abrangente a partir de então. Em 1999 foi criado o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) no interior deste

em 2001, necessária para dar subsídio específico a produção familiar, institucionalizando a dualidade da estrutura agrária e fundiária no País (GRISA; SCHNEIDER, 2014). Anos depois, a Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, extingue o MDA, entre outros ministérios, e sua atuação é reduzida à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República (Sead).

A mudança de olhar sobre a agricultura familiar e os problemas do meio rural integraram as políticas e programas a partir dos anos 2000 e podem ser entendidas como uma nova geração de políticas para a agricultura familiar (GRISA E SCHNEIDER, 2014). O Estado brasileiro buscou atender às demandas dos agricultores familiares criando políticas públicas específicas de acesso ao crédito, terra, seguro agrícola, moradia, auxílio à comercialização, entre outras medidas que visam promover ações de natureza social, ambiental e de SAN (CUNHA; FREITAS; SALGADO, 2017).

Partindo do conhecimento político sobre a vulnerabilidade da população brasileira, é institucionalizado, em 2003, um importante avanço político social, a Estratégia Fome Zero. Tal medida designou um conjunto de políticas estruturais, visando melhorias na renda e aumento da oferta de alimentos básicos, conferido destaque à agricultura familiar e trabalhando a disponibilidade e o acesso aos alimentos, premissas básicas da SAN (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

A iniciativa foi um marco na história da política de SAN, pois estabeleceu as bases do que seria uma política integrada por programas e ações que atuassem nos diferentes cenários da insegurança alimentar (MENEZES; PORTO; GRISA, 2015).

Muitos programas e políticas de cunho social e agrário surgiram a partir da Estratégia Fome Zero, como:

➔ Programa Um Milhão de Cisternas, criado em 2003 com o objetivo construir cisternas de captação de água da chuva para famílias rurais da região semiárida do país, de forma a garantir acesso a água potável (ASSIS, 2012).

O Programa foi operado com recursos do Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, governos municipais e estaduais e parcerias com empresas privadas. De 2003 a janeiro de 2016, 1,2 milhão de cisternas de água para consumo humano foram construídas (BRASIL, 2017).

O acesso a água, condição básica a vida, é também condição básica para a garantia da SAN, sendo necessária para tal a promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente (BRASIL, 2006).

➔ A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - PNATER, instituída em 2003, traz o olhar mais sensível à agricultura familiar, propondo apoio técnico e ações mais compatíveis com o modo de vida, de trabalho e de produção desses trabalhadores (LUSA, et. al., 2013).

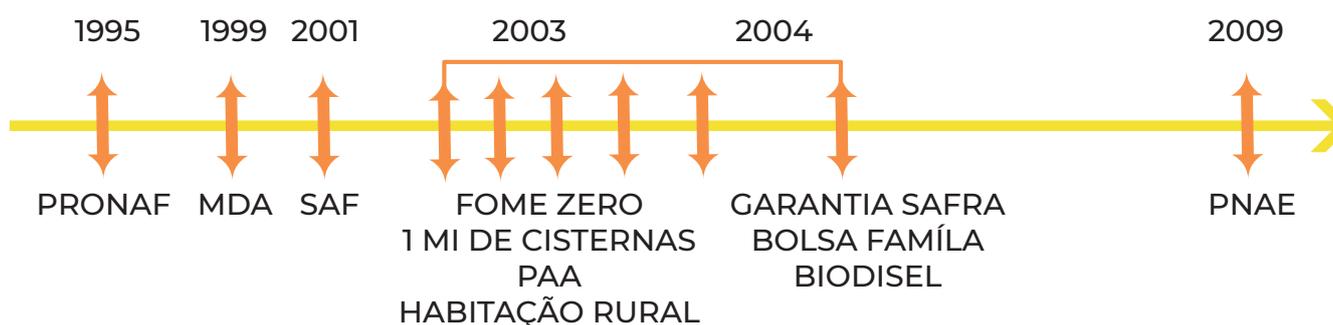
→ Ainda em 2003 tem-se a criação do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA (2003), também originado da Estratégia Fome Zero, para colaborar com o enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil e, ao mesmo tempo, fortalecer a agricultura familiar. O PAA, inicialmente, trabalhou o subsídio a compra de alimentos da agricultura familiar para fornecimentos às famílias carentes e foi evoluindo sua proposta em diferentes modalidades nos anos seguintes (CAMARGO; BACCARIN; SILVA, 2013).

O Brasil foi pioneiro em desenvolver um programa de aquisição de alimentos conectando a compra da produção dos agricultores familiares com uma estratégia de SAN (SWENSSON, 2015).

→ Também em 2003 o Governo Federal deu início ao Programa de Habitação Rural, que mais tarde veio a integrar o Programa Minha Casa, Minha Vida. A pobreza rural faz com que muitas famílias tenham restrição de recursos para seu bem-estar ou investimentos em seus setores produtivos. O bem-estar físico e monetário fortalece tanto o desejo de permanecer no espaço rural, como a expectativa de continuidade dos jovens no campo (ROVER; MUNARINI, 2010).

Além da renda, a quantidade de moradores por cômodo e o tipo de moradia precária são características associadas a situação de insegurança alimentar (BEZERRA; OLINDA; PEDRAZA, 2017). Ademais, dentre os direitos sociais garantidos na constituição, está o direito à moradia (BRASIL, 1988).

→ O Programa Bolsa Família, instituído em 2004, não é específico para a população rural, mas também beneficia este público a partir da transferência de renda às famílias em situação de pobreza. O Programa tem sido responsável pela diminuição da fome e desnutrição, principalmente em crianças (BRASIL, 2017).



**Figura 1.** Órgãos e Programas voltados à agricultura familiar e/ou população rural de 1995 a 2009

→ O Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (2004) trabalha com a substituição gradativa em percentuais mínimos de diesel por biodiesel (proveniente de óleos vegetais) e inclusão social dos agricultores familiares, sobretudo das regiões Norte e Nordeste do país, na produção

de matéria prima para a fabricação. Os fabricantes do biocombustível que compram matéria prima de agricultores familiares adquirem o selo social e com isso abatimentos fiscais. Essa iniciativa contempla a produção sustentável em escala industrial (MADUREIRA; GUERRA, 2015).

Algumas ações e programas que se desenvolveram nos anos 2000 foram vinculados ao Pronaf. Desde sua criação, o Pronaf, expandiu os recursos aplicados e os municípios participantes, reduziu a taxa de juros, aumentou o prazo de pagamento e o limite de recursos por contrato, contribuindo com o desenvolvimento econômico (GRISA; WESZ JÚNIOR; BUCHWEITZ, 2014). Alguns programas voltados a fortalecimento da produção pela agricultura familiar estão descritos no Quadro 1.

**Quadro 1.** Programas de financiamento e seguro produção à agricultura familiar

APOIO	PROGRAMA	CARACTERÍSTICA
FINANCIAMENTO E SEGURO PRODUÇÃO	Garantia Safra	Os produtores localizados nas regiões semiáridas do país recebem benefício monetário advindo do Fundo Garantia-Safra (alimentado pelo governo federal, estadual e municipal) em caso de perda de ao menos 50% da produção por consequências climáticas.
	Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar	Em caso de preços de mercado inferior ao preço de garantia da safra, é aplicado ao produtor desconto no pagamento do financiamento correspondente à diferença entre os preços.
	Pronaf Mais Alimentos	Financiamento a agricultores e produtores rurais familiares para investimento em sua estrutura de produção e de serviços.
	Programa Agroindústria	Apoio a agroindustrialização destinado a agricultores familiares, pessoas físicas e jurídicas, formada por no mínimo 90% de agricultores e com no mínimo 70% da matéria-prima própria. O programa é em parceria com estados e municípios e trabalha com linha de crédito com condições especiais, adequação e orientações quanto às legislações específicas, capacitação e monitoramento das atividades e promoção dos produtos e mercados.
	Fomento Rural	Transferência direta de recursos financeiros não-reembolsáveis às famílias para investimento em projeto produtivo no valor de R\$ 2,4 mil ou R\$ 3 mil.

Fonte: [www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br)

Outra importante medida é a regulamentação, em 2006, da Lei 11 326, conhecida como Lei da Agricultura Familiar, que reconheceu o setor, definiu sua estrutura conceitual e classificou assim os participantes de políticas públicas destinadas a este público (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Em 2009, a agricultura familiar ganha espaço dentro do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). A Lei 11947 de 2009 determina que no mínimo 30% dos recursos federais destinados a alimentação escolar devam ser gastos com alimentos da agricultura familiar local. Essa inclusão trouxe avanços no que tange a SAN, com a oferta de alimentos frescos e de cultura local, melhora em aspectos socioeconômicos da população rural fornecedora e incentivo à produção agrícola (TRICHES; SCHNEIDER, 2010; MEDEIROS, et. al., 2016; OLIVEIRA; BATALHA; PETTAN, 2017).

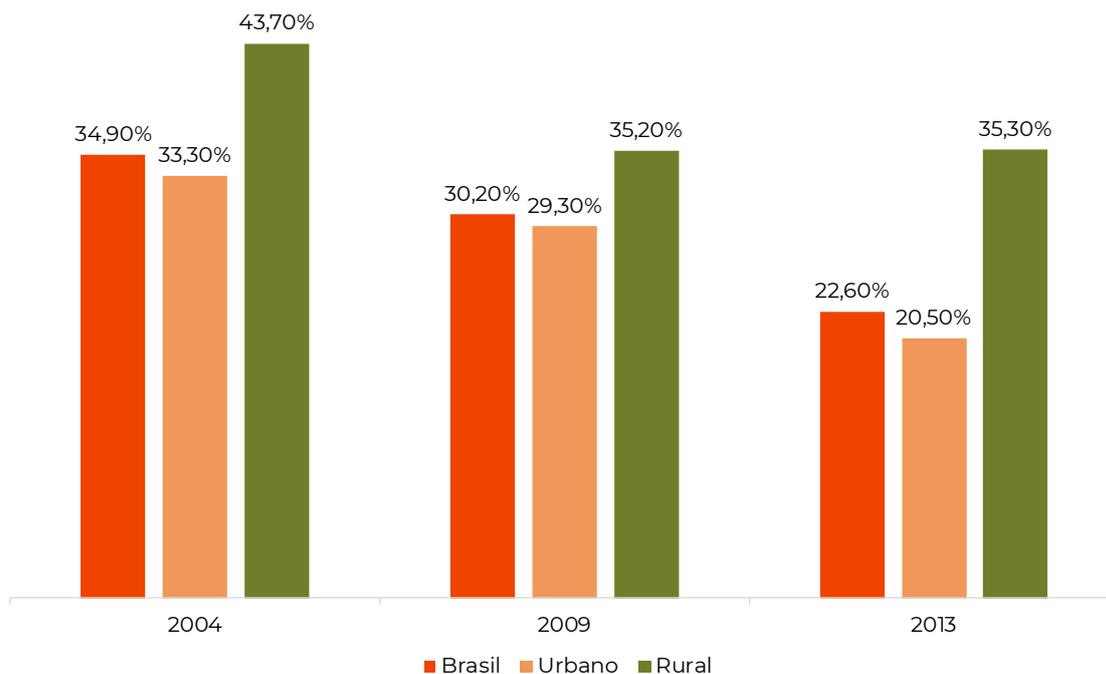
Em análise aos documentos de Prestação de Contas do PNAE de 93% dos Estados, DF e Municípios, para o ano de 2010 (1º ano de obrigatoriedade da compra da Agricultura Familiar), cerca de 54% deles efetivaram a compra de produtos da agricultura familiar (PEIXINHO, 2013).

Os municípios que recebem recursos do PNAE e conseguem atender a legislação, destinando 30% ou mais dos recursos, foram aumentando ao longo dos anos de 26,7% em 2011 para 56,7% em 2017 (FNDE, 2019). Isso significa mais recursos direcionados a agricultura familiar e mudanças no perfil socioeconômico desse setor.

Sendo a agricultura familiar a principal responsável pela alimentação dos brasileiros e o plantio a fonte de renda de muitas famílias rurais, o acesso à terra e ao território são condições necessárias para a produção de alimentos e para a garantia da SAN. Situações de pobreza extrema e insegurança alimentar grave estão relacionadas às dificuldades e impossibilidade deste acesso de forma plena. Em 2015, cerca de 88.350.705 hectares de áreas foram reformadas, totalizando 974.855 famílias assentadas (BRASIL, 2017). Essas famílias também foram beneficiadas com a prioridade no fornecimento ao PNAE em relação aos outros agricultores familiares, dando a elas maior possibilidade de sustento através da produção.

Essa mudança na orientação das políticas públicas visando benefícios sociais, incorporando a população rural como beneficiária e economicamente ativa, trouxeram reflexos nas condições de vida do meio rural. No entanto, a situação econômica e social do meio rural difere muito do meio urbano.

Os dados da PNAD nos anos de 2004, 2009 e 2013 mostram a situação de insegurança alimentar (IA) do Brasil e estratifica o meio rural e urbano (Figura 2). A IA nessa abordagem é medida pela Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), que contempla aspectos sociais de acesso a alimentação pelas famílias, não mensurando a vertente nutricional. Mesmo que a prevalência de IA tenha diminuído em ambos os meios, a população rural apresenta maior IA em relação a urbana (Figura 2).



Fonte: IBGE, 2014 Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio.

**Figura 2.** Distribuição percentual de insegurança alimentar por situação do domicílio, nos anos de 2004, 2009 e 2013.

Quanto às condições de moradia, renda e alfabetização o meio rural também se apresenta inferior ao urbano, mas é visto melhorias com o avanço dos anos 2000, como apresentado no Quadro 2. Tais condições apresentam maiores diferenças regionalmente, com destaque negativo para as regiões Nordeste e Norte (BRASIL, 2011; HEREDIA; CINTRÃO, 2012).

Alguns desses resultados podem ser atribuídos às maiores dificuldades encontradas no desenvolvimento das políticas públicas de saúde e saneamento no meio rural, possivelmente em virtude do acesso, distância e menor contingente populacional (CARNEIRO et al., 2008).

A instalação de serviços públicos, tais como eletricidade, vias de comunicação, canalização de águas e sistemas de esgotos sanitários são condições básicas e direitos dos cidadãos, independentemente de seu local de moradia (WANDERLEY, 2009).

Quanto ao analfabetismo, essa situação reflete as dificuldades da população rural e da educação brasileira que por muitos anos foi privilégio de poucos, sobretudo no meio rural. A baixa escolaridade no campo contribui para ampliar a vulnerabilidade do setor e as diferenças entre campo e cidade (HOFFMANN; NEY, 2004; SILVA JÚNIOR; BORGES NETTO, 2011).

**Quadro 2.** Comparativo de características sociais entre o meio urbano e rural brasileiro no início dos anos 2000.

CARACTERÍSTICA	POPULAÇÃO URBANA	POPULAÇÃO RURAL	REFERÊNCIA
Abastecimento de água com canalização interna em pelo menos um cômodo.	94% em 2002 97,4% em 2009	56% em 2002 68,8% em 2009	BRASIL, 2011; HEREDIA E CINTRÃO, 2012
Acesso a iluminação Elétrica em 2009.	99,9%	93,6%	BRASIL, 2011
Acesso a rede coletora de esgoto, em 2009.	61,4%	6,9%	BRASIL, 2011; HEREDIA E CINTRÃO, 2012
Analfabetismo	11% em 2002 7,7% em 2009	29% em 2002 20,1% em 2009	BRASIL, 2011
Faixa de rendimento familiar de até 1 salário mínimo, em 2009.	10,9%	25,7%	BRASIL, 2011
Faixa de rendimento familiar de 5 a 10 salários mínimos, em 2009.	17,3%	6,2%	BRASIL, 2011

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) nos anos correspondentes.

O atraso educacional na agricultura pode ser visto quando comparado a outras áreas de atuação, que se dão principalmente no meio urbano. A escolaridade média dos agricultores em 2002 era de 3 anos, enquanto que a média das pessoas ocupadas na indústria era de 6,9 anos e na prestação de serviços, 8,3 anos. Mesmo que muitas das atividades agrícolas não demandem mão de obra qualificada, essa diferença resulta da grande desigualdade de oportunidade educacional que alimenta um ciclo, onde a menor escolaridade leva a ocupação de serviços com rendimentos inferiores e a fatores atrelados, como pobreza e insegurança alimentar e nutricional (HOFFMANN; NEY, 2004).

Dados recentes da Pesquisa Nacional de Orçamento Familiar (POF) de 2018 mostram que alguns determinantes sociais melhoraram com os anos, no entanto a disparidade entre o meio urbano e rural prevalece, principalmente quanto a renda. Para famílias em áreas urbanas, o valor do rendimento total médio foi de R\$ 5 806,24, enquanto em áreas rurais foi de R\$3 050,49. Ou seja, em média, as famílias rurais receberam pouco mais da metade (52,3%) dos valores que as famílias urbanas receberam, o que revela uma diferença significativa entre as duas áreas (IBGE, 2019).

Tais condicionalidades vividas mais gravemente pelo meio rural podem

ser vistas como determinantes de insegurança alimentar e nutricional e justifica a necessidade de criação e manutenção dos programas e ações voltados à população rural. Assim como a situação social do meio rural é consequência, em partes, do processo histórico de descaso político somada à modernização do campo, os avanços alcançados nos últimos anos são resposta às medidas destinadas a esse público.

No entanto, as políticas públicas para crescimento econômico e promoção de SAN devem ser abrangentes, tanto urbano quanto rural, e crescentes no sentido de desenvolvimento da agricultura familiar, criação de emprego e redução da pobreza, considerando sustentabilidade e soberania alimentar, e que mantenham interlocução entre si. A criação de políticas isoladas dificilmente trará impacto significativo (BUAINAIN; ROMEIRO; GUANZIROU, 2003).

Dentre as Estratégias de SAN o fortalecimento da agricultura familiar é destaque, visto a relação dessa prática com a produção de alimentos para abastecimento interno e da situação de vulnerabilidade desse setor. O desenvolvimento da agricultura familiar e do agroextrativismo é estratégico para a SAN das populações do campo e da cidade (CONSEA, 2007).

## Considerações Finais

A situação do campo se difere do meio urbano em questões de condições de vida e acesso a bens e serviços, intensificando a situação de insegurança alimentar e nutricional desse meio. Iniciativas governamentais de incentivo à produção agrícola pela agricultura familiar trazem impactos na situação de SAN no meio rural quando feitas de forma estruturada por meio de políticas e programas que abarcam produção, comercialização e consumo.

É importante o interesse político e movimentação social para a superação da situação de pobreza rural e reconhecimento da agricultura familiar enquanto produtora de alimentos, com geração e manutenção de políticas e programas que contemplem esses anseios. Programas que firmam suas bases na proteção social, na promoção e valorização da alimentação adequada e saudável e de produção de base familiar, fazem parte de um ciclo de ações que sustentam e progridem os desenvolvimentos sociais e econômicos de classes menos favorecidas.

## Referências

ASSIS, T.R.P. Sociedade civil e a construção de políticas públicas na região semiárida brasileira: o caso do programa um milhão de cisternas rurais (P1MC). **Revista de Políticas Públicas**, v. 16, n. 1, p. 179-189, 2012.

BELIK, W.; SILVA, J.G.; TAKAGI, M. Políticas de combate à fome no Brasil. **São Paulo Perspectiva**, v.15, n.4, p.119-129, 2001.

BEZERRA, T.A.; OLINDA, R.A.; PEDRAZA, D. F.. Insegurança alimentar no Brasil segundo diferentes cenários sociodemográficos. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 22, n. 2, 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, p. 1-292, 1988.

BRASIL. Ministério da Educação – Grupo Permanente de Trabalho de Educação do Campo. Referência para uma política nacional de Educação do Campo. **Caderno de subsídios**, Brasília, DF, 2004

BRASIL. Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Estabelecimentos Rurais Familiares. Brasília; **Diário Oficial da União**, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário / Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE)/ Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural; **Estatísticas do meio rural 2010-2011**. 4.ed. São Paulo.292p. 2011.

BRASIL, Decreto n. 8.293, de 12 de agosto de 2014. Altera o Decreto no 7.775, de 4 de julho de 2012, que dispõe sobre o Programa de Aquisição de Alimentos. **Diário Oficial da União**. 13 ago, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, fevereiro de 2017.

BUAINAIN, A. M.; ROMEIRO, A. R.; GUANZIROU, C. Agricultura familiar e o novo mundo rural. **Sociologias**. Porto Alegre, p. 312-347, 2003.

CAMARGO, R.A.L; BACCARIN, J.G; SILVA, D.B.P. O papel do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no fortalecimento da agricultura familiar e promoção da segurança alimentar. **Temas de Administração Pública**, v. 8, n. 2, 2013.

CARNEIRO, F.F., TAMBELLINI, A.T., SILVA, J.A.D., HADDAD, J.P.A., BÚRIGO, A.C., SÁ, W.R.D., BERTOLINI, V.A. Saúde de famílias do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra e de bóias-frias, Brasil, 2005. **Revista de Saúde Pública** [online]. v.42, n.4, p.757-763, 2008.

CONSEA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Relatório Final da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: **Consea**, 2007.

CUNHA, W.A.; FREITAS, A. F; SALGADO, R.J.S.F. Efeitos dos Programas Governamentais de Aquisição de Alimentos para a Agricultura Familiar em Espera Feliz, MG. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 55, n. 3, p. 427-444, 2017.

FAO. FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. The State of Food and Agriculture. Social protection and agriculture: breaking the cycle of rural poverty 2015. Rome, 2015.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Plataforma online. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>. Acessado em: 04 de jun de 2019.

GRISA, C. SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural** [online]. v.52, 2014.

GRISA, C., WESZ JR., V.J. e BUCHWEITZ, V.D. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v.52, n. 2, 2014.

HEREDIA, B.M.A; CINTRÃO, R.P. Gênero e acesso a políticas públicas no meio rural brasileiro. **Revista Nera**, n. 8, p. 1-28, 2012.

HOFFMANN, R.; NEY, M.G. Desigualdade, escolaridade e rendimentos na agricultura, indústria e

serviços, de 1992 a 2002. **Economia e Sociedade**, v. 13, n. 2, p. 51-79, 2004.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Agropecuário 2006. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Rio de Janeiro, 2007.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de Orçamento Familiar 2017-2019. Primeiros Resultados. Rio de Janeiro 2019.

LUSA, M. G.; COSTA, D. S.; COSTA, É. F. S.; DUARTE, K. L.; FERREIRA, K. K. S.; MEDEIROS, L. C. F.; FONSECA, V. A. Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural e serviço social: o campo como desafio. **Cadernos Ceru**, v. 24, n. 1, p. 115-135, 2013.

MACEDO, D. C. et al. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Revista Simbio-Logias**, v. 2, n. 1, p. 31-46, 2009.

MADUREIRA, J.M.; GUERRA, S.M.G. Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel: divergências sobre os resultados sociais da política de biocombustíveis. **Revista de Políticas Públicas**, v. 18, n. 2, p. 659-670, 2015.

MALUF, R. S.; BURLANDY, L.; SANTARELLI, M.; SCHOTTZ, J. V.; SPERANZA, S. Nutrition-sensitive agriculture and the promotion of food and nutrition sovereignty and security in Brazil. **Ciências e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.20, n.8, 2015.

MEDEIROS, S. F., ARANTES, E. C., ROSA, J. S. FERKO, G. P. D. S. O fortalecimento da agricultura familiar através do Programa Nacional de Alimentação Escolar na COOPERCINCO. **Revista de Administração de Roraima-RARR**, v.6, n.3, p.662-681, 2016.

MENEZES, F.; PORTO, S. I.; GRISA, C. ABASTECIMENTO ALIMENTAR E COMPRAS PÚBLICAS NO BRASIL: UM RESGATE HISTÓRICO. Brasília: Centro de Excelência Contra a Fome, 2015 (Boletim).

MORAIS, D.C; DUTRA, L.V; FRANCESCHINI, S.D.C.C; PRIORE, S.E. Insegurança alimentar e indicadores antropométricos, dietéticos e sociais em estudos brasileiros: uma revisão sistemática. **Ciências e Saúde Coletiva**, v.19, n.5, p.1475- 1487, 2014.

OLIVEIRA, L.M., BATALHA, O.M. PETTAN,K.B. Avaliação comparativa dos impactos do programa de aquisição de alimentos e do programa nacional de alimentação escolar em Ubá, Minas Gerais, Brasil. **Ciência Rural**, v. 47, n. 1, p. 1-6, 2017.

ROVER, O.J; MUNARINI, P.R. A política de habitação rural e o desenvolvimento da agricultura familiar. **Revista Katálysis**, v. 13, n. 2, 2010.

SCHNEIDER, S.Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**, v.30, n.3, p.511-531, 2010.

SILVA JÚNIOR, A.F.; BORGES NETTO, M. Por uma educação do campo: percursos históricos e possibilidades. **Entrelaçando -Revista Eletrônica de Culturas e Educação** Caderno temático: Cultura e Educação do Campo n. 3 p. 45-60, Ano 2, nov. 2011.

SILVA, S. R. **Programa Nacional de Alimentação Escolar: análise do processo de implementação no município de Belo Horizonte-MG**. 2015. 151f. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Viçosa, Viçosa –MG.

TEIXEIRA, J.C. Modernização da agricultura no Brasil: impactos econômicos, sociais e ambientais. **Revista Eletrônica AGB-TL**, v. 1, n. 2, p. 21-42, 2005.

TRICHES, R.M., SCHNEIDER, S. Alimentação Escolar e Agricultura Familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde e Sociedade**. v.19, n.4, pp.933-945, 2010.

WANDERLEY, M. N. B. O mundo rural brasileiro: acesso a bens e serviços e integração campo-cidade. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, 60-85, 2009.



# CAPÍTULO 3

## Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e sua contribuição para criação de mercados para agricultura familiar

### Contextualização

A Estratégia Fome Zero criada em 2001, trazia a necessidade de articulação dos debates em torno da pobreza que segundo Silva, Grossi e França (2010): “a pobreza não é algo furtivo, ocasional, mas sim o resultado de um modelo de crescimento perverso, assentado em salários muito baixos, que tem levado à crescente concentração de renda e ao desemprego”. Estes autores sintetizam a questão da fome no Brasil em três dimensões (Figura 1).

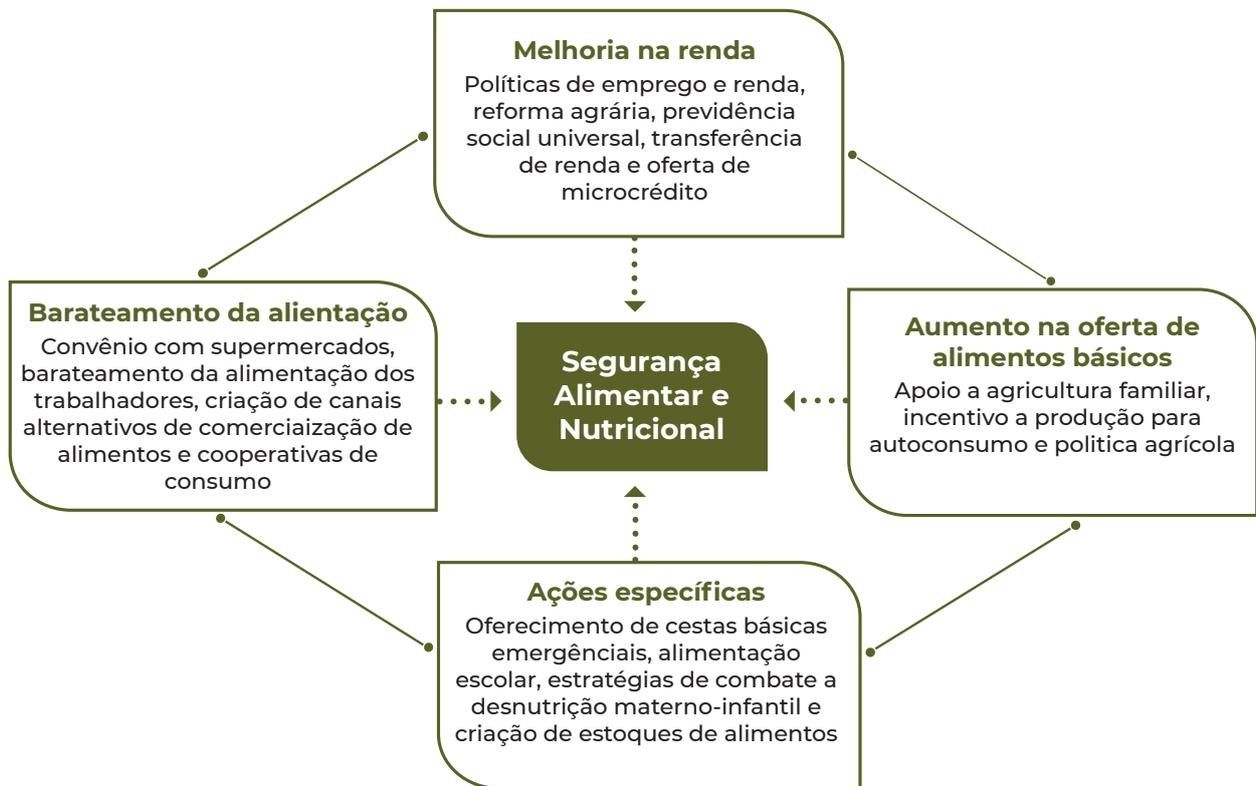


Fonte: Silva, Grossi e França (2010); Figura elaborada pelos autores

### Figura 1. Dimensões da Fome no Brasil

A necessidade de romper este ciclo fez com que fossem articuladas estratégias emergenciais e/ou permanentes buscando a garantia da segurança alimentar e nutricional (Figura 2). Espera-se, que isso proporcionaria o acesso adequado a alimentação em quantidade e qualidade sem comprometer outras necessidades essenciais (BRASIL, 2010). A intervenção inicial do Estado neste processo articulador é essencial, a fim de permitir uma organização de ações de inserção de uma camada da

população mais pobre a processos de consumo, em especial de alimentos (SILVA; GROSSI; FRANÇA, 2010; FORNAZIER; BELIK, 2019).



Fonte: Silva, Grossi e França (2010) adaptado.

**Figura 2.** Estratégias emergenciais e/ou permanentes de garantia da segurança alimentar e nutricional.

Os equipamentos públicos como creches, escolas, forças armadas e hospitais tornaram-se de forma estratégica uma oportunidade de articulação para o incentivo a agricultura familiar, em especial em regiões menos desenvolvidas. A organização pública de programas com este objetivo ganhou destaque no cenário nacional através da ampliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (FORNAZIER; BELIK, 2019). A elaboração de políticas públicas articuladoras de alimentação, proteção social e agricultura familiar concretiza-se com a organização destes programas (MALUF, et, al., 2015).

A criação do PAA em 2003 (BRASIL, 2003) e da obrigatoriedade de compra mínima de 30% dos alimentos disponibilizados pelo PNAE em 2009 ser advindo da agricultura familiar (BRASIL, 2009), ampliou o acesso dos agricultores familiares aos equipamentos públicos, o que contribuiu para a segurança alimentar e nutricional (MALUF, et, al., 2015).

As compras governamentais de alimentos tem ajudado no aperfeiçoamento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) que tem seus pilares articulados em oito diretrizes:

- I - promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional;
- II - promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos;
- III - instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada;
- IV - promoção, universalização e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais, povos indígenas e assentados da reforma agrária;
- V - fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais ações de segurança alimentar e nutricional;
- VI - promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar e da pesca e aquicultura;
- VII - apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada em âmbito internacional e a negociações internacionais baseadas nos princípios e diretrizes da Lei no 11.346, de 2006;
- VIII - monitoramento da realização do direito humano à alimentação adequada.

Estas diretrizes visam o aumento e regularidade na oferta de alimentos saudáveis, garantia do acesso ao alimento pelas populações em vulnerabilidade, além de contribuição com a renda dos agricultores familiares, dentre outros.

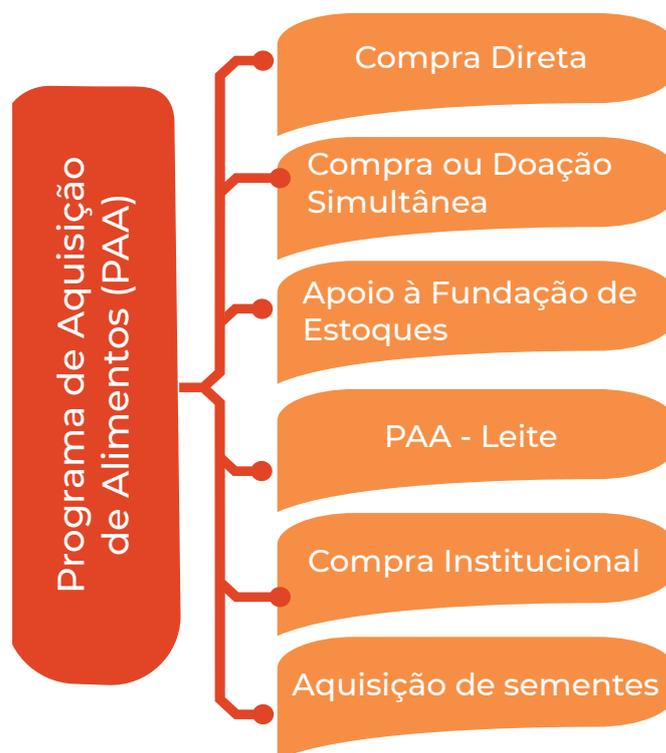
Neste contexto, surgiu o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), em 2003, configurando, principalmente, ações de incentivo à produção de alimentos pela agricultura familiar e, ao mesmo tempo, sua distribuição a famílias em risco de insegurança alimentar (SIMÃO; SILVA; SILVEIRA, 2014).

### **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**

O PAA instituído pela Lei nº 10.696 de 02 de julho de 2003, é um dos programas originados da Estratégia Fome Zero, que inicialmente consistiu na promoção da compra de produtos diretamente dos agricultores familiares para doação às famílias em vulnerabilidade e formação de estoques estratégicos do governo (ASSIS; PRIORE; FRANCESCHINI, 2017).

Algumas mudanças ocorreram no programa, desde a sua institucionalização em 2003, com estruturação de diferentes modalidades de compras, objetivando facilitar sua execução, propiciar maior efetividade de participação dos agricultores e ampliar o atendimento de demandas

emergenciais (ASSIS, 2016). Atualmente o PAA atua em seis modalidades (Figura 3).



Fonte: CONAB (2017); Figura elaborada pelos autores

### **Figura 3.** Modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos

A iniciativa busca englobar o incentivo à agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, o consumo e a valorização de seus alimentos, assim como promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional (IAN), sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável (BRASIL, 2011).

A institucionalização do PAA foi fruto do movimento dos trabalhadores rurais que reivindicavam ações públicas de garantia de preço, renda e ampliação de mercado, e também, é resultado da confluência de importantes debates ocorridos no país a partir de 2000: o combate à fome, garantia da SAN e o reconhecimento da agricultura familiar como categoria social pelas políticas governamentais (ASSIS, 2015).

O PAA rompeu importantes barreiras institucionais como a compra por licitações, pois utiliza o processo de chamada pública, voltada à participação somente de agricultores familiares, deixando a concorrência mais equitativa. O PAA desencadeou uma nova trajetória para a comercialização de alimentos da agricultura familiar, dando exclusividade para esse segmento, com preços justos e continuidade (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Desde sua criação em 2003, o programa vinha expandindo a proposta

inicial, abrangendo públicos e instituições diferentes, indo além do fornecimento de alimentos às famílias em vulnerabilidade. O PAA foi atualizado pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, com regulamentação via Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, com alterações via Decreto nº 8293, de 12 de agosto de 2014. Devido a mudanças governamentais houve uma desarticulação das ações do programa. Vasconcelos et al. (2019) exemplifica como, a redução orçamentaria, onde no ano de 2014 o valor destinado ao programa era R\$ 1.3 bilhões em 2018 o valor foi de R\$ 431 milhões.

Atualmente o Programa se constitui em seis modalidades caracterizadas na Figura 4, quanto a forma de acesso por parte dos agricultores, o limite de venda, a origem do recurso para aquisição e as principais ações que cada modalidade objetiva. Os agricultores familiares podem participar de todas as modalidades simultaneamente.

São aptos a abastecer o programa diversos segmentos do meio rural, designados como beneficiários fornecedores: agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, agricultores, extrativistas, pescadores artesanais, comunidades indígenas, comunidades quilombolas e demais povos que atendem os requisitos previstos no artigo 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006 e que dispõem da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) (BRASIL, 2013).

Em âmbito nacional, o programa era coordenado por um Grupo Gestor composto por seis ministérios (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Desenvolvimento Agrário - extinto, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda e Ministério da Educação) e atualmente sua articulação envolve quatro ministérios como apresentado na Figura 5, tendo como objetivo principal orientar e acompanhar a execução do PAA, normatizando-o por meio de suas resoluções, e envolvendo representantes dos ministérios (BRASIL, 2012; BRASIL, 2020).

O limite anual de venda estabelecido nas modalidades faz com que seja necessário comprar com um número maior de agricultores fornecedores e/ou organizações da agricultura familiar para suprir a demanda, beneficiando dessa forma, mais fornecedores (Figura 4).

A operacionalização do PAA também possibilita o controle social. De acordo com o Decreto nº 7.775/2012, capítulo VII, artigo 44, são instâncias de controle social do PAA os conselhos de SAN nas esferas nacional, estadual e municipal. Na inexistência de conselhos de SAN, deverá ser indicada a instância de controle social responsável pelo acompanhamento da execução do PAA, preferencialmente o Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável ou o Conselho de Assistência Social (BRASIL, 2

**Figura 4.** As modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), suas formas de acesso, limites de venda, origem dos recursos e principais ações

Modalidade	Forma de acesso	Limite anual	Origem do Recurso	Ações
Compra da Agricultura Familiar para Doação Simultânea	Individual	R\$ 6,5 mil	Governamental	Responsável pela doação de produtos adquiridos da agricultura familiar a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional
	Organizações (cooperativas/ associações)	R\$ 8 mil		
Formação de Estoques pela Agricultura Familiar – CPR Estoque	Organizações (cooperativas/ associações)	R\$ 8 mil	Governamental	Disponibiliza recursos para que organizações da agricultura familiar compre produtos de seus agricultores, beneficie e mantenha em estoque próprio, visando agregação de valor à produção e sustentação de preços, para comercialização.
Compra Direta da Agricultura Familiar – CDAF	Individual ou organizações (cooperativas/ associações)	R\$ 8 mil	Governamental	Voltada à aquisição de produtos em situação de baixa de preço ou em função da necessidade de atender a demandas de alimentos de programas e de populações em situação de insegurança alimentar e nutricional
Incentivo à Produção e Incentivo de Leite – PAA Leite	Individual ou organizações (cooperativas/ associações)	R\$ 9500 mil	Governamental	Assegura a distribuição gratuita de leite em ações de combate à fome e à desnutrição de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, e fortalecer a produção leiteira. Atende aos estados do Nordeste e Minas Gerais
Compra Institucional	Individual ou organizações (cooperativas/ associações)	R\$ 20 mil	Recurso próprio da instituição	Compra voltada para o atendimento de demandas regulares de consumo de alimentos por parte de instituições da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.
Aquisição de Sementes	Organizações (cooperativas/ associações)	R\$ 16 mil	Governamental	Aquisição de sementes de e para agricultores familiares, requisitadas por órgãos e entidades.

Fonte: CONAB.



Fonte: BRASIL, 2020; Figura elaborada pelos autores

**Figura 5.** Representação dos ministérios que atuavam como Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

O êxito do Programa pode ser mensurado pela sua expansão quanto ao número de fornecedores e consumidores, orçamento investido e diversidade de produtos adquiridos. O número de agricultores beneficiados aumentou de 42 mil, em 2003, para aproximadamente 200 mil, em 2012, cada um recebendo, em média, mais de 4 mil reais por ano (BRASIL, 2013; KEPPLER, 2014),

Entre os anos de 2003 e 2005, em média, 60 mil agricultores familiares participavam do PAA por ano. Entre 2006 e 2011, esse número saltou para 150 mil. Em 2012, o Programa alcançou mais de 185 mil agricultores familiares em todo o Brasil, dos quais 45% são agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária ou participantes do Programa Nacional de Crédito Fundiário e agricultores de baixa renda (CAISAN, 2014). De 2003 a 2013, foram aplicados mais de R\$ 5 bilhões em compras da agricultura familiar e adquiridas cerca de quatro milhões de toneladas de alimentos (CAMPOS et al., 2014).

Destaca-se, ainda, a variedade de produtos comercializados. Em 2012, o Programa comprou 578 itens, distribuídos em 13 grupos, totalizando

aproximadamente 530 mil toneladas de alimentos, sendo os mais representativos: leite e derivados, hortaliças e frutas, seguidos de feijão, arroz, cereais, castanhas, mandioca, carnes, pescados, ovos, sucos, polpas de frutas (CAISAN, 2014). Verifica-se, portanto, que o PAA se responsabiliza com o abastecimento de alimentos diversificados, regionalizados, promovendo uma alimentação mais saudável para os seus beneficiários consumidores.

O Programa tem destaque além do território brasileiro, passando a ter visibilidade em outros países, servindo de exemplo a ser “replicado” ou “exportado” para fora, como foi o caso de cinco países da África Subsaariana. Ademais, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura-FAO reconhece a relevância do PAA para o fortalecimento da agricultura familiar e promoção da segurança alimentar e nutricional (BATISTA et al., 2016).

No cenário brasileiro a implementação do PAA trouxe transformações importantes na organização da agricultura familiar. A maior parte das cooperativas da agricultura familiar (58%) foi constituída após 2003, o que pode ser justificado pela mudança do código civil, em 2002, que determinou que as associações não pudessem mais realizar a intermediação econômica dos produtos de seus associados, elevando as organizações de associações a cooperativas, e a criação do PAA, onde a maior organização dos agricultores viabilizava e da prioridade ao acesso ao Programa (COSTA; AMORIN JÚNIOR, SILVA, 2015).

A operacionalização do PAA, também influenciou a criação de outro mercado institucional para a agricultura familiar, que foi o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), em 2009, com a obrigatoriedade da compra de pelo menos 30% dos recursos federais, com alimentos da agricultura familiar. O PAA exteriorizou que é possível comercializar com a agricultura familiar, que a mesma consegue abastecer diferentes mercados e o quão positivo pode ser a aquisição de alimentos locais (HAWKES et al., 2016).

O PAA traz dualidade de beneficiários, sendo as famílias em situação de vulnerabilidade e a agricultura familiar, que também integra um público vulnerável. O Programa traz fomento à produção agrícola e contribui para a redução da pobreza rural e da fome (KEPPLE, 2014). Porém tem-se observado uma queda nos investimentos e atuação do PAA (VASCONCELOS et al., 2019).

O Programa vem passando por desmontes com brusca queda na verba destinada à sua execução. De acordo com dados do MDS, em 2012 o PAA vivia o auge dos investimentos federais, contando com verba de 839 milhões de reais, em 2016 o valor caiu para 439 milhões e em 2017 para 150 milhões, uma redução de 66% somente no último ano. Essa situação é sentida entre os agricultores fornecedores que perdem fonte de renda e perspectivas de trabalho no campo, além dos outros beneficiados, que deixam de receber os produtos dessa comercialização.

## Considerações finais

Iniciativas governamentais de incentivo à produção agrícola pela agricultura familiar trazem impactos na situação de SAN quando feitas de forma estruturada por meio de políticas e programas que abarcam produção, comercialização e consumo.

O PAA é um importante programa de SAN que trouxe de forma inovadora a inserção da agricultura familiar como fornecedora de alimentos à mercados institucionais, sendo capaz de mudar a realidade social no campo e na situação de IAN.

A manutenção e seguimento do PAA é importante para os avanços na situação de SAN da população como um todo. Programas que firmam suas bases na promoção e valorização da alimentação adequada e saudável e de produção de base familiar, fazem parte de um ciclo de ações que sustentam e progridem os desenvolvimentos sociais e econômicos de classes menos favorecidas.

## Referências

ASSIS, S.C.R. **Implementação do Programa de Aquisição de Alimentos, modalidade compra institucional, na Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais e situação de (IN)Segurança Alimentar e Nutricional dos agricultores beneficiários fornecedores.**2016.298f. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Agroecologia- Sistemas agroalimentares de agricultores familiares). Universidade Federal de Viçosa, Viçosa –MG.

ASSIS, S.C.R.; PRIORE, S.E.; FRANCESCHINI, S.C.C. Impacto do Programa de Aquisição de Alimentos na Segurança Alimentar e Nutricional dos agricultores. **Ciênc. saúde coletiva [online]**. 2017, vol.22, n.2, pp.617-626.

BATISTA, L.M.G. et al. Percepção de agricultores familiares do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) sobre o significado de fazer parte do PAA e a sua compreensão sobre conceitos relacionados à alimentação, nutrição e saúde. **Saude soc.[online]**. 2016, vol.25, n.2, pp.494-504.

BRASIL. Avanços e Desafios da Implementação do Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil. Relatório Técnico. Brasília, Rio de Janeiro: ABRANDH; CERESAN; CONSEA; FAO-RLC/ALCSH, março de 2009.

BRASIL. Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (IPC-IG). Demanda Estruturada e Pequenos Agricultores no Brasil: o Caso do PAA e PNAE. Brasília: 2013

BRASIL. Decreto n. 7.775, de 4 de julho de 2012. Regulamenta o art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei no 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 2012; 05 jul.

BRASIL. Lei n. 12.512, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis n°s 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. **Diário Oficial da União**. 2011; 17 out.b

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). Balanço de Avaliação da Execução do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA 2003 a 2010. Brasília; 2010

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR: Renda para quem produz e comida na mesa de quem precisa. Nov 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Manual operativo: modalidade compra com doação simultânea operação por meio de termo de adesão. Brasília; 2014.

CAISAN. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Balanço das Ações do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2012/2015. Brasília, 2014.

CAMPOS, A; MULLER, L; RAHAL, L.S; SCHRODER, M; DEL PORTO, E.B; KROEFF, D.R. A inclusão produtiva rural no plano Brasil Sem Miséria: síntese da experiência recente em políticas públicas para o atendimento dos mais pobres no rural brasileiro. In: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). O Brasil sem Miséria. Brasília: MDS..p.447-466, 2014.

CONAB, Companhia Nacional de Abastecimento. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1125>. Acessado em 15 set. 2017.

COSTA, B. A. L. AMORIM JUNIOR, P.C.; SILVA, M.C.. As Cooperativas de Agricultura Familiar e o Mercado de Compras Governamentais em Minas Gerais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 53, n. 1, p. 109-126, 2015.

FORNAZIER, A; BELIK, W. Articulação entre Políticas de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Políticas Territoriais. **Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 459-487, jan. 2019.

GRISA, C. SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Rev. Econ. Sociol. Rural**. v. 52, 2014.

HAWKES, C., BRAZIL, B. G., CASTRO, I. R. R. D., JAIME, P. C. How to engage across sectors: lessons from agriculture and nutrition in the Brazilian School Feeding Program. **Revista de Saúde Pública**, v. 50, 2016.

KEPPLE, A. W. O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: Um retrato multidimensional. **Brasília: FAO, Relatório**, 2014.

MALUF, R. S.; BURLANDY, L.; SANTARELLI, M.; SCHOTTZ, J. V.; SPERANZA, S. Nutrition-sensitive agriculture and the promotion of food and nutrition sovereignty and security in Brazil. **Ciências e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.20, n.8, 2015.

SILVA, J.G.; GROSSI, M.E.D.; FRANÇA, C.G. Fome Zero: A experiência brasileira. Brasília, DF. Ministério do Desenvolvimento Agrário, **MDA**, 2010.

SIMÃO, G.L; SILVA, E. A; SILVEIRA, S. F. R. Grau de cobertura do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) junto aos agricultores familiares do estado de Minas Gerais<sup>1</sup>. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, n. 3, p. 533-548, 2014.



# CAPÍTULO 4

## Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) modalidade Compra Institucional

### Contextualização

O PAA passou por modificações, a Lei nº 10.696/2003, foi atualizada pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011 e regulamentada por diversos decretos, o que está em vigência é o de nº 7.775/2012. A principal mudança gerada por este decreto foi à autorização da modalidade Compra Institucional (CI), regulamentada pela Resolução nº 50, de 26 de setembro de 2012.

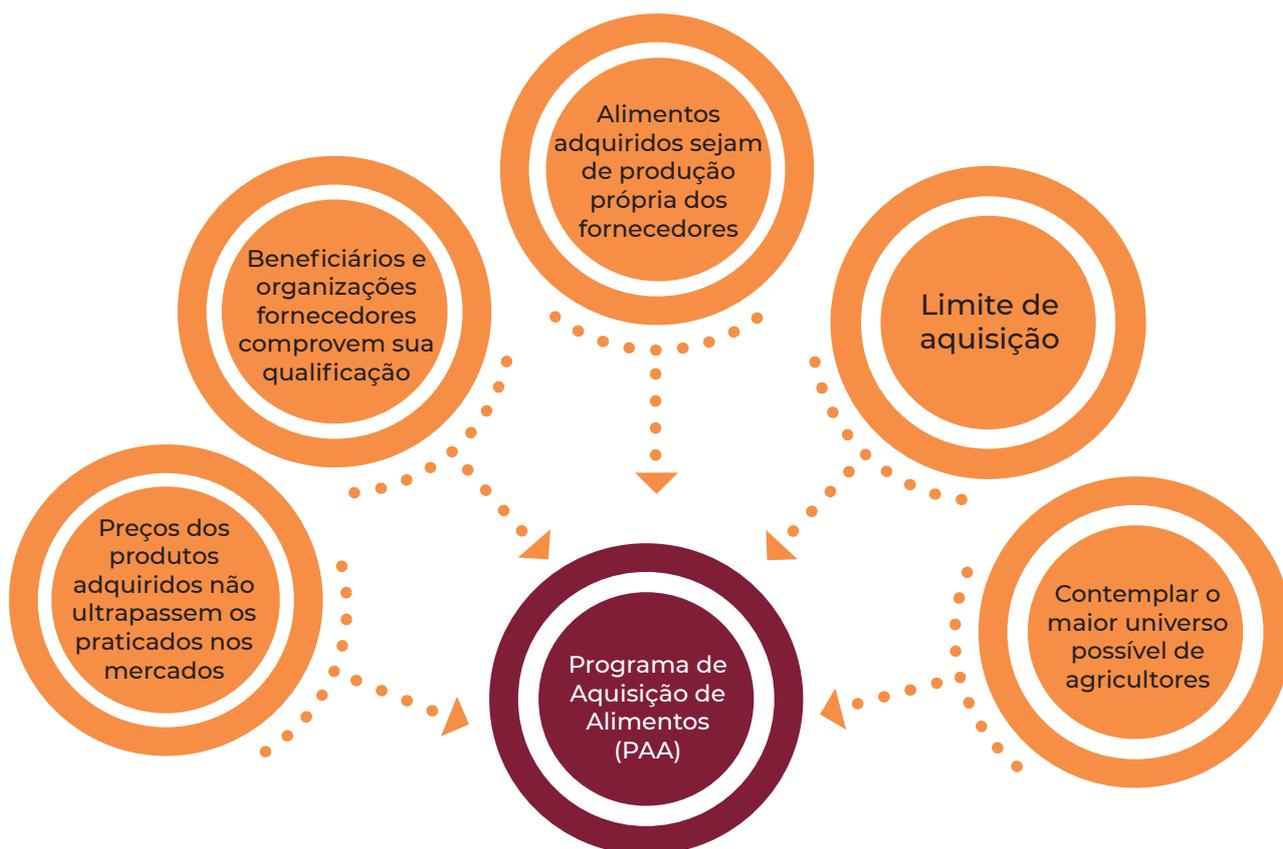
A modalidade CI amplia as possibilidades de mercados, permitindo aos estados, municípios e órgãos federais da administração direta e indireta, adquirir alimentos da agricultura familiar por meio de chamadas públicas, recursos financeiros próprios, dispensando licitação (ASSIS, 2016; ASSIS, 2017).

Uma observação importante é que, a partir de 2016, pelo Decreto nº 8.473 de 22 de Junho de 2015 estabelece que as instituições públicas federais sejam obrigadas a destinar 30% da verba à agricultura familiar, por meio do PAA Institucional. Ou seja, as universidades federais deverão adquirir uma parcela dos seus gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar, assim como é feito no PNAE, que traz essa obrigatoriedade na Lei nº 11 947 de 2009.

O recurso previsto para execução dessa modalidade é diferente dos demais, pois advêm de recursos da própria instituição que adere a modalidade, logo sua implementação depende da cotação orçamentária e do interesse das instituições. Por meio da CI, hospitais, quartéis, presídios, restaurantes universitários (RU), creches e escolas, podem usar seu orçamento destinado à alimentação para adquirir produtos da agricultura familiar (ASSIS, 2016).

O valor de venda para a CI é de até 20 mil reais por unidade familiar por ano, independente dos fornecedores participarem de outras modalidades do PAA e/ou do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), devido ao Decreto 8.293, de 12 de agosto de 2014, que aumentou os valores de comercialização (BRASIL, 2014).

A compra dos alimentos advindos da agricultura familiar nesta modalidade deve respeitar alguns quesitos como apresentado na Figura 1.



Fonte: Brasil (2012); Figura elaborada pelos autores

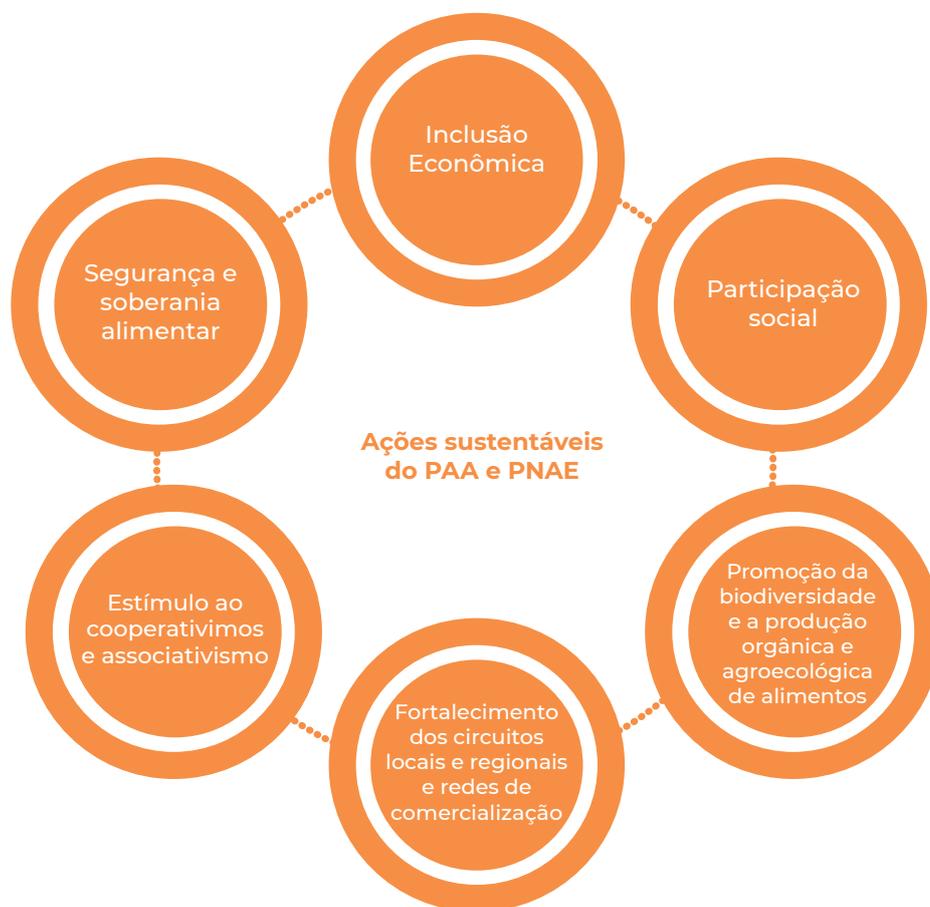
**Figura 1.** Quesitos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para compra de alimentos na modalidade Compra Institucional

A elaboração dos preços, envolve órgãos responsáveis pelas compras, devendo realizar no mínimo, três pesquisas em mercado local ou regional que comercializam produtos da agricultura familiar. O produto sendo orgânico ou agroecológico deverá ser acrescido 30% no valor em relação aos produtos convencionais, caso não haja possibilidade de cotação (BRASIL, 2012). Esta metodologia garante aos agricultores uma remuneração justa pela venda de seus produtos e é utilizada tanto pelo PAA quanto pelo PNAE.

Para os agricultores familiares a comercialização para o mercado institucional também é um processo recente e de acordo Pires, Perez-Cassarino e Costa (2013) as principais dificuldades para o abastecimento são articulação entre oferta e demanda, padronização, logística, periodicidade e sazonalidade na entrega de alimentos.

Malina (2012) menciona a importância de antes do lançamento da CI, que os gestores do órgão comprador estabeleçam diálogo com os agricultores familiares ou com suas organizações locais e regionais, para mapear e caracterizar a produção agropecuária do município e adjacências; conhecer a existência de organizações formais da agricultura na cidade e arredores; investigar se os agricultores dispõem da Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf

(DAP) e se manifestam interesse em participar de vendas institucionais. Com essa aproximação, presume-se que os gestores e os produtores consigam estruturar e implementar as CI dentro das possibilidades de cada uma das partes (Figura 2).



Fonte: Cunha; Freitas; Salgado, 2017

**Figura 2.** Ações sustentáveis do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Segundo trabalho realizado em Espera Feliz, município da Zona da Mata de Minas Gerais, tanto o PAA como o PNAE buscam no fortalecer a agricultura familiar a promoção de ações de desenvolvimento regionais. Estas ações consequentemente tornam o município protagonista de iniciativas sustentáveis, como exemplificado pela Figura 2. Esta compreensão faz com que as instituições que realizam a CI impactem de forma direta a agricultura familiar local. Ocorrendo aumento dos itens produzidos e/ou variedade o que torna-se um fator positivo a economia da região (CUNHA; FREITAS; SALGADO, 2017).

## Iniciativas e experiências da compra institucional

Já é possível citar experiências de Instituições públicas de ensino superior que aderiram à modalidade CI para compra de alimentos da agricultura familiar para os seus restaurantes universitários.

A Universidade Federal do Paraná (UFPR) assumiu papel de destaque e fez sua adesão no segundo semestre de 2012. Entre os anos 2013 e 2014, a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade Federal de Viçosa (UFV) e a Universidade Federal de Pelotas (UFPel) também abriram suas portas para as compras de alimentos da agricultura familiar.

Em julho de 2015, mais duas instituições de ensino superior formalizaram sua adesão às CI, a Universidade Federal Fronteira Sul (UFFS) e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) divulgaram o seu primeiro edital de chamada pública em 2015 para compras no ano de 2016. A Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), campus Ouro Preto, também iniciou em 2016 as compras para abastecimento do RU. A Universidade Federal do Pará (UFPA), campus Belém, divulgou chamada pública no final de 2016.

Em 2017, a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), campus Cruz das Almas, a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), em Natal, Universidade Federal de São Carlos, divulgaram seus editais de chamada pública para compra de alimentos para os seus restaurantes universitários, na modalidade PAA- CI.

A CI apareceu com destaque entre as Universidades do estado do Rio Grande do Sul. O mesmo aconteceu com o PAA em geral, pois no período de 2003 a 2010, o Balanço da Avaliação do PAA mencionou com notoriedade o estado pela posição que ocupou na alocação dos recursos do programa, em relação aos demais estados do brasileiros (MDS, 2010). Para Muller (2007), isso pode ser atribuído ao elevado grau de organização e produção dos agricultores familiares gaúchos.

Na Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), os restaurantes universitários dos cinco campi funcionam em gestão de concessão do espaço, às empresas cessionárias. Essas empresas são responsáveis pela aquisição dos alimentos, preparo e distribuição das refeições dos campi, de acordo com o estabelecido no processo de concessão de cada um dos Restaurantes Universitários. Entre os acordos, é colocado que as empresas comprem produtos da agricultura familiar.

A UFFS elabora edital de chamada pública para compra dos produtos de cooperativas da agricultura familiar, porém nesse edital contém itens não produzidos pela agricultura familiar e que são adquiridos por empresas convencionais. Nos editais não possuem os valores monetários e de quantidades, por estes ficarem a cargo das empresas negociarem com as cooperativas. Tais informações estão presentes no contrato entre as partes, estabelecido em cada um dos cinco campi.

A UFV realizou chamadas públicas até o ano de 2015, retornando sua articulação em 2020. Houve uma descontinuidade do sistema de organização para as chamadas o que fez com que a compra dos itens alimentares da agricultura familiar fosse interrompida.

As universidades, muitas vezes, especificam que os agricultores estejam organizados em cooperativas. Isso faz com que, graças ao nível de organização dos mesmos, seja possível negociar maiores quantidades,

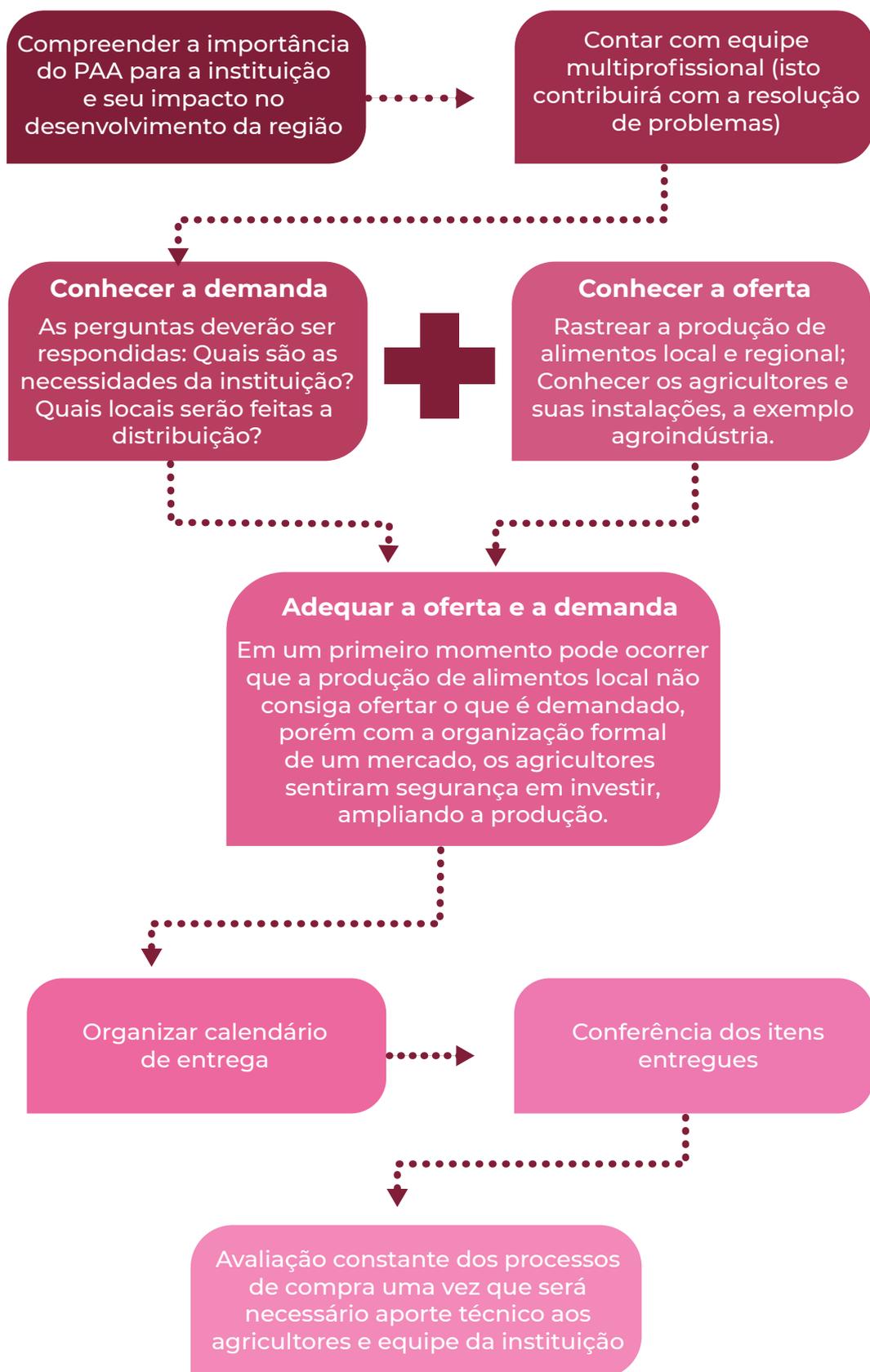
entregas e variedades de forma prática e objetiva, sem que haja grande número de fornecedores e diferenciação entre eles.

Percebe-se que a partir da obrigatoriedade da compra de produtos da agricultura familiar pelas instituições federais, com o Decreto nº 8.473 de 22 de Junho de 2015, um número expressivo de universidades passaram a realizar a compra a partir de 2016, como pode ser observado no Quadro abaixo, onde é apresentado a síntese dos processos de chamadas públicas para aquisição de alimentos da agricultura familiar por universidades públicas.

O Decreto nº 7.775, de 04 julho de 2012, autorizou a modalidade, Compra Institucional (CI), permitindo que órgãos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, comprem com recursos próprios, alimentos da agricultura familiar. Na prática, isto significa a expansão dos mecanismos de aquisição de alimentos da agricultura familiar, para atender as demandas regulares de entidades que fornecem alimentação, incluindo hospitais, presídios, forças armadas e Restaurantes Universitários (RU), na Figura 3, está organizado os pontos a serem considerados para a implementação do PAA CI (ASSIS, 2016).

Para administração pública, a CI do PAA representa uma inovação no processo de obtenção de gêneros alimentícios, que em geral privilegiava as grandes empresas e inviabilizava a participação da agricultura familiar, devido à impossibilidade de competirem equitativamente (BEZERRA; SCHNEIDER, 2012).

As iniciativas voltadas para a comercialização da produção familiar pela CI do PAA estão crescendo desde 2012, estimuladas por iniciativas de Universidades Federais. Em virtude do caráter de ineditismo é essencial que os trabalhos científicos se dediquem a monitorar a evolução, explorar o processo de execução e registrar as avaliações dos resultados, com vista à consolidação da modalidade.



Fonte: Elaborado pelos autores

**Figura 3.** Organização dos pontos a serem considerados para a implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) modalidade Compra Institucional

## Considerações Finais

Iniciativas governamentais de apoio à agricultura familiar são imprescindíveis para o fortalecimento da mesma, o que acarreta impacto econômico e social. A divulgação de estratégias de inserção na modalidade de CI, deve ser incentivada. Para que ocorra é necessário comprometimento das instituições para manutenção da compra. Ao longo dos anos as experiências foram aumentando, porém está muito aquém, já que a sua implementação ainda faz-se com experiências isoladas entre as instituições de ensino, mesmo após o Decreto nº 8.473 de 22 de Junho de 2015 que estabelece que as instituições públicas federais sejam obrigadas a destinar 30% da verba à agricultura familiar, por meio do PAA Institucional.

## Referências

ASSIS, S.C.R. **Implementação do Programa de Aquisição de Alimentos, modalidade compra institucional, na Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais e situação de (IN)Segurança Alimentar e Nutricional dos agricultores beneficiários fornecedores.**2016.298f. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Agroecologia- Sistemas agroalimentares de agricultores familiares). Universidade Federal de Viçosa, Viçosa –MG.

ASSIS, S.C.R.; PRIORE, S.E.; FRANCESCHINI, S.C.C. Impacto do Programa de Aquisição de Alimentos na Segurança Alimentar e Nutricional dos agricultores. **Ciênc. saúde coletiva [online]**. 2017, vol.22, n.2, pp.617-626.

BRASIL, Decreto n. 8.293, de 12 de agosto de 2014. Altera o Decreto no 7.775, de 4 de julho de 2012, que dispõe sobre o Programa de Aquisição de Alimentos. **Diário Oficial da União**. 2014; 13 ago.

BRASIL. Decreto n. 7.775, de 4 de julho de 2012. Regulamenta o art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei no 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 2012; 05 jul.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). Compras institucionais. Brasília; 2012.

CUNHA, W. A. FREITAS, A. F., SALGADO, R J. S. F. Efeitos dos Programas Governamentais de Aquisição de Alimentos para a Agricultura Familiar em Espera Feliz, MG. **Rev. Econ. Sociol. Rural** vol.55 no.3 Brasília 2017.

MALINA, L. L. Chamada Pública: Instrumento Legal de Compras da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar. In: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Secretaria da Agricultura Familiar. Instituto Via Pública. Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo. São Paulo: Instituto Via Pública; 2012. p. 13-28.

PIRES A, PEREZ-CASSARINO J, COSTA T. Implementação da modalidade PAA compra institucional nos restaurantes universitários da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFF: possibilidade para introdução de alimentos ecológicos. In: 3º Seminário de Ensino, Pesquisa e Extensão da UFFS, 2013, Realeza. Anais do 3º SEPE, 2013.



Feijão  
Carioca

Café

Feijão Vermelho



Banana

# CAPÍTULO 5

## Experiência da implementação do Programa de Aquisição de Alimentos na Universidade Federal de Viçosa

### Introdução

Esse histórico tem por objetivo reconstituir o processo de implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), modalidade Compra Institucional (CI), na Universidade Federal de Viçosa (UFV), para uso no Restaurante Universitário (RU) do campus de Viçosa, Minas Gerais, no período de 2013 a 2015.

Intentou-se delinear a estrutura das interações e o engajamento dos diferentes atores, gestores do PAA na UFV que se inter-relacionaram regularmente com o objetivo de empregar medidas e decisões para efetivação do PAA. Também foi objetivo descrever a fase de operacional, onde se observa o compasso ou descompasso entre a capacidade de planejar as políticas e a capacidade de fazê-las funcionar na prática, com vistas a alcançar os resultados esperados (ROMANO, 2009), podendo esta influência produzir uma aproximação ou um distanciamento substancial dos objetivos originais do programa (MACHADO, 2015).

Nesse sentido, o principal objetivo deste capítulo é sistematizar os desafios da implementação do PAA Institucional na Universidade Federal de Viçosa. Os pontos foram elencados a partir da experiência da Comissão do PAA na UFV, buscando elaborar uma síntese de questões que podem contribuir com outras instituições. Para tanto, o texto abordará aspectos relacionados aos processos de compra que devem ser compreendidos para além de um ato administrativo que visa atender uma norma ou decreto. Trata-se, de um esforço de articulação de diferentes setores e de adequações institucionais que envolvem a organização interna da Universidade e também dos agricultores familiares para que possam acessar o mercado institucional e atender as demandas de produtos levando em consideração escala e periodicidade.

## **Proposta de compras de alimentos da agricultura familiar e a implementação do PAA na Universidade Federal de Viçosa – Primeira Chamada**

A motivação para as compras de alimentos provenientes da agricultura familiar emergiu fundamentada na proposta da Política de Segurança Alimentar e Nutricional para a UFV, planejada pela Pró Reitoria de Assuntos Comunitários (PCD) e esboçada por uma comissão de SAN. No delineamento da Política pretendia-se “garantir a qualidade dos alimentos para consumo nos campus da UFV, a promoção de práticas alimentares saudáveis e a prevenção e o controle dos distúrbios nutricionais, bem como o estímulo às ações intersetoriais que propiciassem o acesso universal aos alimentos”. Para o alcance do propósito, foi definido na diretriz 3, subitem 3.1, que dispunha da garantia ao acesso, à segurança e a qualidade dos alimentos nas Unidades de Alimentação e Nutrição (UAN) o fomento à aquisição, nos campi, de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar (UFV, 2012).

A PCD é o órgão responsável por gerenciar programas e projetos relacionados com a promoção do bem-estar social da comunidade universitária e também responde pelo serviço de alimentação nos RUs, alojamentos, bolsas para estudantes em vulnerabilidade socioeconômica, atividades de esporte e lazer, atendimentos na área da saúde (preventivo e curativo) e psicossocial (psiquiátrico, psicológico e de assistência social), nos três campus universitários (DEL GIÚDICE; LORET; AZEVEDO, 2013).

Em 2012, antes da divulgação do Decreto nº 7.775, de 04 de julho de 2012, que institui a modalidade CI do PAA, a Pró-Reitora de Assuntos Comunitários já almejava executar um projeto de compras provenientes de alimentos da agricultura familiar para fornecimento no RU do campus de Viçosa, MG.

Tencionava-se também reforçar o papel da Universidade em seu território, como agente de desenvolvimento social na comunidade na qual estava inserida, gerando renda para várias famílias e promovendo o desenvolvimento econômico da região da Zona da Mata de Minas Gerais, dispondo parte do recurso do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) (BRASIL, 2010) empregado nas compras de alimentos, para beneficiar os agricultores.

Na época, a Pró Reitoria de Assuntos Comunitários gastava em torno de 9 milhões para manutenção dos restaurantes universitários, sendo aproximadamente 4 milhões de reais por ano em gêneros alimentícios, e parte deste recurso poderia ficar na região de Viçosa para beneficiar os agricultores familiares e a economia local. De acordo com o Relatório de Atividades da UFV elaborado pela Pró Reitoria de Planejamento e Orçamento (PPO), ano de base 2014, os quatro restaurantes forneceram 2.176.280 refeições no ano de 2014, compreendidas entre café da manhã, almoço e jantar. Deste total de refeições, 899.035 (41,3%) foram para estudantes em vulnerabilidade socioeconômica, para os quais a alimentação foi gratuita (UFV, 2015).

O debate quanto à compra de produtos oriundos da agricultura familiar voltava-se para o fortalecimento da agricultura familiar e dos beneficiários consumidores, sobretudo os estudantes em vulnerabilidade social que recebiam bolsa alimentação.

A legislação vigente das licitações, Lei nº 8.66 de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 1993), era um impeditivo para esta compra direta em função das dificuldades dos agricultores familiares em concorrer com determinadas empresas, organizadas em grandes escalas de produção. No final do ano de 2012, a publicação do decreto nº 7.775, publicado em 04 de julho de 2012 (BRASIL, 2012), regulamentado pela Resolução nº50 de 26 de setembro de 2012 (BRASIL, 2012a), deliberou sobre uma nova modalidade de aquisição do PAA, denominada, CI, que conferia aos órgãos da administração pública federal, estadual e municipal a autorização para compra de alimentos da agricultura familiar com seus próprios recursos com dispensa de licitação e por meio de Chamada Pública, desde que atendidas as seguintes regras:

“I - os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado; II - os beneficiários e organizações fornecedores comprovem sua qualificação; III - seja respeitado o valor máximo anual ou semestral para aquisições de alimentos, por unidade familiar, cooperativa ou por demais organização da agricultura familiar; IV - os alimentos adquiridos sejam de produção própria dos beneficiários fornecedores e cumpram os requisitos de controle de qualidade dispostos nas normas vigentes” (BRASIL, 2012a).

Embora o decreto possibilitasse a compra governamental direta por chamada pública, não havia muitas informações ou experiências nesse sentido nas Universidades e tampouco conhecimentos na UFV sobre os processos a serem desenvolvidos. Experiências de a essa compra ainda era desconhecido pelos gestores da PCD. A consulta ao Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) possibilitou obter informações sobre a metodologia de compras.

Mesmo diante das dificuldades em trabalhar com um processo de compras de gêneros alimentícios para o RU, diferente do que habitualmente a Diretoria de Material (DMT) executava, não houve objeção por parte do setor para assessorar na implementação do programa na Universidade.

Inicialmente a PCD realizou reunião com a Procuradoria Jurídica da UFV, para discutir o Decreto nº 7.775/2012 (BRASIL, 2012), mas no seu escopo não transparecia que a modalidade CI do PAA poderia ser executada no RU, o que gerou, a priori, uma resistência por parte dos procuradores. Contudo estava disposto no parágrafo 2, item IV, da Resolução nº50/2012 (BRASIL, 2012a), que regulamentava o referido decreto, a autorização para aquisição de alimentos no âmbito da modalidade CI para abastecimento da rede pública de educação básica e superior, logo o posicionamento se

modificou. Posteriormente a proposta de implantação do PAA no RU foi apresentada pela PCD a Administração Superior da UFV, que autorizou a execução e elegeu a proposta como uma ação integradora no plano de governo para Universidade.

Em 2013, foi instaurada a comissão gestora do programa constituída pela Assessora da Saúde da PCD, a nutricionista chefe da Divisão de Alimentação (DAL) e Responsável Técnica (RT) pelo R.U, o Assessor de Administração e Alimentação da PCD, a nutricionista da Divisão de Saúde (DSA), um engenheiro agrônomo professor do Departamento de Fitotecnia (atual Agronomia) e coordenador do curso de Pós-Graduação em Agroecologia, e dois técnicos da EMATER de Viçosa. A equipe atuava sob coordenação da primeira, colaborava também, não como membro da comissão, um representante designado pela DMT para assessorar no processo. A EMATER, órgão público estadual, atuou como entidade parceira externa a Universidade e a DMT como adjuvante interno da instituição.

A ideia principal era que esse grupo pudesse delinear todo processo de compras de alimentos da agricultura familiar para atender ao RU, observando as peculiaridades da agricultura familiar da região, da Universidade e do RU e de acordo com a sistemática de execução da modalidade CI dispostas pela Resolução nº 50/2012 (BRASIL, 2012a). As reuniões dos gestores aconteciam aproximadamente a cada quinze dias, para deliberar as estratégias e ações de implementação do PAA na UFV. Além disto, a equipe possuía a missão de realizar ações em campo com os agricultores, associações e cooperativas para divulgação, esclarecimentos e orientações, já a parte de execução burocrática das Chamadas Públicas ficava a cargo da DAL e da DMT.

A heterogeneidade na composição da equipe gestora foi reconhecida como diferencial determinante para realização das atividades, dada a capilaridade das ações do PAA estar direcionada para duas áreas, a agricultura familiar e a SAN.

Inicialmente, foi preciso estabelecer consensos internos e institucionais, para que a chegada dos agricultores fosse pavimentada. Assim, os agricultores não participaram ativamente no início como parte da comissão gestora, contudo, em etapas futuras houve apresentação do programa à comunidade e a UFV estabeleceu aproximação com os agricultores familiares, empreendimentos e organizações sociais deste segmento, que foram convidados à participação e à corresponsabilidade para a construção das compras subsequentes.

Em seguida, a Nutricionista RT pelo RU na UFV e os técnicos da EMATER trabalharam na definição dos alimentos que poderiam ser solicitados. A nutricionista teve contribuição em elencar a demanda e o quantitativo do R.U, bem como adequar os pedidos a infraestrutura do restaurante para receber, armazenar e distribuir os produtos.

A comissão primava pela construção e realização de uma compra eficiente, capaz de cumprir pontualmente os quesitos de padronização dos alimentos, qualidade, quantidade e prazo de execução. Os técnicos da

EMATER trabalharam no levantamento e indicação quanto à seleção dos alimentos fundamentada na vocação agrícola do município de Viçosa e adjacências.

No que se refere ao período de compras dos produtos, a EMATER deixou explícito para a comissão que se deveria atentar para a época de produção e respeitar a sazonalidade, por exemplo, alguns alimentos como hortaliças, frutas e feijão, apontados pelos técnicos como de potencial oferta para atender ao RU, só haveria disponibilidade em determinados períodos do ano, já o pó de café, sabia-se que haveria oferta na região durante todo ano, visto que o produto poderia ser estocado.

À frente destas questões alguns alimentos foram sendo excluídos como as hortaliças pois, segundo os gestores, a produção da região encontrava-se desestruturada para suprir a necessidade das escolas por meio do PNAE, da mesma forma cogitou-se que seria inexecutável para atender o RU, existia também a preocupação quanto à qualidade da água utilizada para irrigar as hortaliças, visto que nas comunidades rurais não existia tratamento de água para consumo humano, bem como o receio de conter resquícios de insumos químicos. Ainda no tocante a questão das hortaliças, estas não foram inseridas nas compras iniciais, pois no momento de elaboração do processo da Chamada Pública a região da Zona da Mata de Minas Gerais passava por e intenso período de estiagem, comprometendo a produção.

Ademais era preciso planejar a compra de acordo com a logística de recebimentos dos produtos no RU, visto que a infraestrutura do local não possibilitava a estocagem de alimentos, sendo preciso fracionar os pedidos de compras.

No que concerne à possibilidade de se comprar produtos agroecológicos e orgânicos suscitou-se uma insegurança por parte da comissão, já que os sistemas de produção da agricultura familiar de Viçosa e região não possuíam majoritariamente esta característica e provavelmente não atenderia o volume e regularidade de oferta, o que possivelmente representaria um obstáculo para participação dos agricultores.

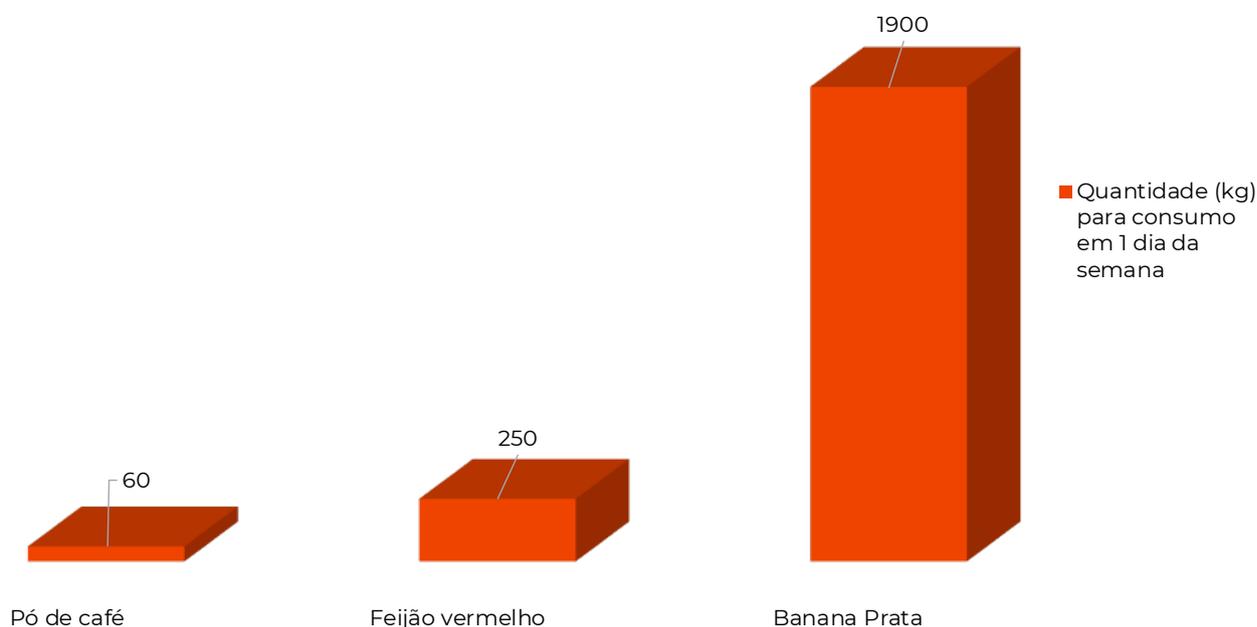
Frente às dificuldades elencadas anteriormente, no primeiro momento, a comissão deliberou que a experiência deveria ser realizada de forma piloto, pois se compreendia que era necessário testar o mercado, depreender os desafios e aprimorar o programa gradativamente. Os integrantes da equipe optaram por escolher alimentos que suprissem as necessidades do RU e que fossem fundamentados na vocação agrícola da região, especialmente para que os agricultores do município e do entorno fossem beneficiados, sendo deliberado a aquisição de pó de café, feijão vermelho e banana prata. Segundo a avaliação da comissão para estes alimentos havia boa oferta.

Embora para triagem dos alimentos houvesse sido priorizado aqueles cuja produção era de potencial oferta, os gestores julgaram imprescindível que os produtos solicitados na Chamada Pública não fossem desvinculados do processo licitatório, Pregão Eletrônico, modalidade utilizada para

compras do RU, mesmo ocorrendo duplicidade de pedido, uma medida de precaução que zelava pela organização do serviço de alimentação, pois caso houvesse falhas no abastecimento por parte dos agricultores, os produtos permaneceriam disponíveis para serem adquiridos por outro método e se garantiria a oferta aos estudantes.

Como já descrito previamente, a compra precisava ser fracionada, já que a estrutura do RU era antiga e não possuía um depósito amplo para estocagem. Além disto, a experiência iniciaria de forma piloto, compreendia-se que era necessário adquirir alimentos em um menor quantitativo para ser distribuído em dias que o número de comensais no restaurante era menor, optou-se então por definir quantidades que abastecessem o restaurante um sábado por mês, por um período de quatro meses, fevereiro a maio de 2014.

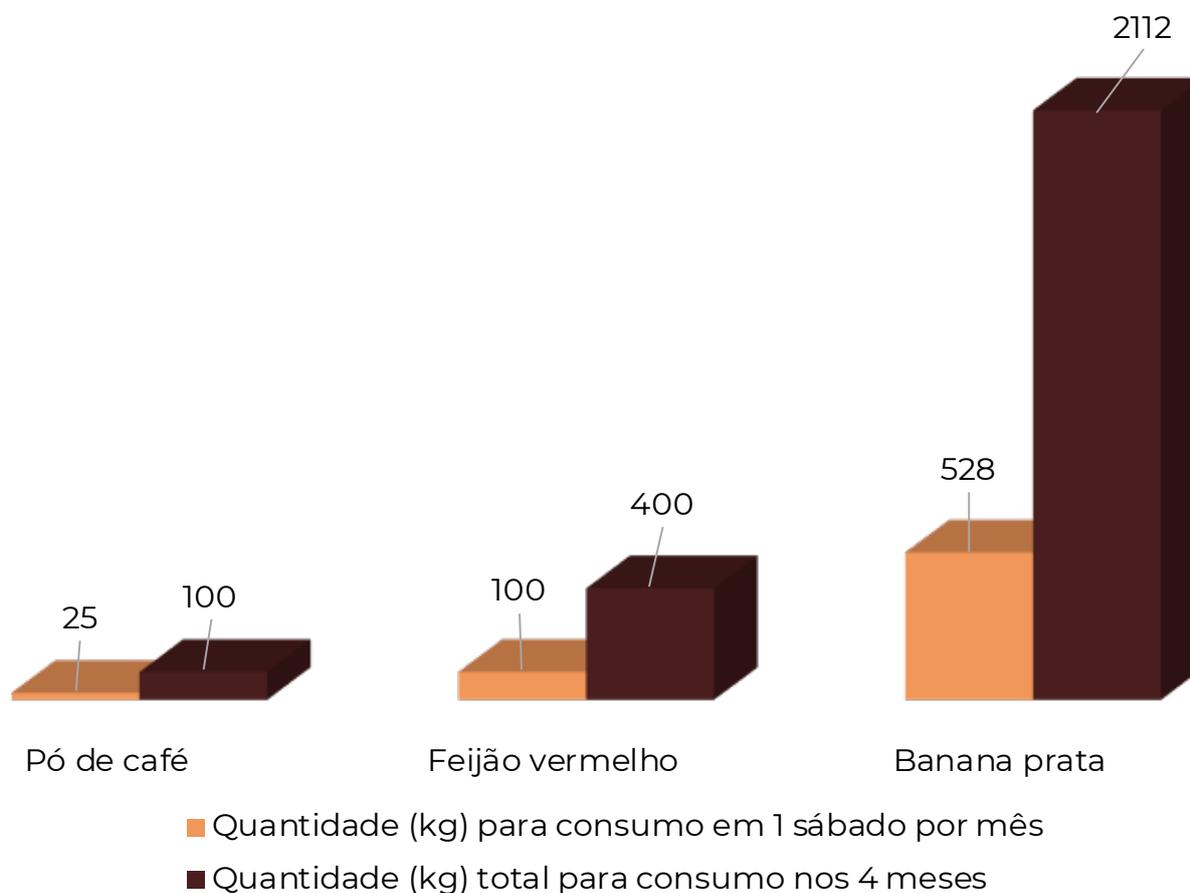
Nesta perspectiva, a Nutricionista RT pelo RU disponibilizou dados sobre o fornecimento de alimentos no restaurante, com vista auxiliar na compreensão da elaboração do quantitativo para primeira compra do PAA. Durante a semana, segunda a sexta-feira, são servidas diariamente cerca 8 mil refeições entre café da manhã, almoço e jantar, no final de semana, sábado e domingo, este número reduz para aproximadamente 3 mil refeições por dia. No gráfico 4, pode-se visualizar as quantidades de alimentos, pó de café, feijão vermelho e banana prata, consumidos em dias da semana, segunda à sexta-feira, e no final de semana, sábado e domingo, para atender a refeição do almoço no R.U.



Fonte: Divisão de Alimentação da Universidade Federal de Viçosa, 2015.

**Gráfico 1.** Quantidade em quilogramas de pó de café, feijão vermelho e banana prata consumidos no restaurante universitário em um dia da semana, segunda a sexta-feira, na refeição do almoço, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, Minas Gerais.

Já o Gráfico 2 abarca informações das quantidades que foram solicitados via Chamada Pública, para atender a refeição do almoço, em um sábado por mês, e também a quantia total, que representa o somatório das compras nos quatros meses de fornecimentos.



Fonte: Divisão de Alimentação da Universidade Federal de Viçosa, 2015.

**Gráfico 2.** Quantidades em quilogramas de pó de café, feijão vermelho e banana prata solicitados na Chamada Pública 01/2013 para atender o restaurante universitário na refeição do almoço, um sábado por mês, por um período de quatro meses, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, Minas Gerais.

Pode-se inferir, de acordo com os dados dos Gráficos 1 e 2 que o volume dos gêneros alimentícios para a primeira Chamada Pública era relativamente pequeno quando comparado à quantidade utilizada dos mesmos produtos, em dias da semana, contudo, foi fundamental para iniciar o processo.

A etapa posterior à definição dos alimentos consistiu-se em elaborar para cada alimento todas as informações referentes às especificações dos mesmos, testes de qualidade e condições transporte no ato da entrega, em conformidade com exigências do RU e do sistema de compras de governamentais, ComprasNet, portal onde a administração pública federal executa os processos de aquisição bens e serviços, incluindo gêneros alimentícios, por atos licitatórios e também pela modalidade CI do PAA (MDS, 2012). Conquanto estes critérios adaptaram-se as peculiaridades dos

produtos da agricultura familiar. Os procedimentos condisseram com a Resolução nº. 50/2012, artigo 3º, que indicava que o controle de qualidade poderia ser realizado conforme as normas vigentes de cada instituição (BRASIL, 2012a).

Para cada gênero alimentício elaborou-se uma especificação que informava as características organolépticas dos produtos, critérios de embalagem e condições de transporte, que se referia ao veículo e ao uso de uniforme do fornecedor no ato da entrega (Quadro 1).

Também foi catalogado para cada produto, os testes de qualidade, características sensoriais e sanitárias. Os gestores decidiram que fossem requisitados amostras dos produtos, após a publicação da ordem classificatória dos fornecedores. O quadro 2 apresenta informações referentes as amostras dos produtos, os testes as quais seriam submetidas as amostras e a metodologia empregada.

**Quadro 1.** Especificação organoléptica, critério de embalagem e condições de transporte dos alimentos da agricultura familiar, pó de café, feijão vermelho e banana prata

Produto	Especificações organolépticas	Critérios para embalagem	Condições de transporte
Pó de café	Café 100% Arábica, tipo torrado, em pó, grão verdes com qualidade de bebida dura, pó com qualidade de bebida superior.	Sacos de polipropileno de 1 a 5 kg, inviolados, empacotados em fardos de 25 kg envolvidos em papel pardo. Boas condições de armazenagem. Data de fabricação e validade (no máximo de 3 meses a partir da moagem) estampadas no rótulo de cada embalagem. Constar o nome do produtor, local da propriedade, data da moagem e a data de validade.	Em veículo apropriado, com compartimento fechado, protegido do calor, vento, chuva e umidade.

<b>Produto</b>	<b>Especificações organolépticas</b>	<b>Critérios para embalagem</b>	<b>Condições de transporte</b>
Feijão Vermelho	Feijão, tipo 1, vermelho, safra nova, grãos inteiros, graúdos e são, aspecto brilhoso, liso, isento de material terroso, sujidades, pedras, fungos ou parasitas e mistura de outras variedades e espécies.	Sacos de plásticos resistente e transparente de 1 a 5 kg. Fardo de 25 kg inviolado. Boas condições de armazenagem, data de fabricação e validade (no máximo de 180dias) estampadas no rótulo de cada embalagem. Constar nome do produtor, local da propriedade, data da colheita e a data de validade.	Veículo apropriado, com compartimento fechado, protegido do calor, vento, chuva e umidade. O entregador deverá estar paramentado adequadamente com calçado fechado, proteção para os cabelos e camisa fechada com manga.
Banana Prata	Banana prata extra, em pencas, frutos com aproximadamente 120g, com 60 a 70% de maturação, tamanho e coloração uniforme, com polpa firme e intacta. Isenta de enfermidades, parasitas e larvas, material terroso e sujidades, sem danos físicos e mecânicos oriundos do manuseio e transporte, de colheita recente.	Embalada em caixas vazadas de polipropileno	O veículo deverá estar em perfeitas condições de higiene. O item deverá ser entregue de uma só vez por um fornecedor, o entregador deverá estar paramentado adequadamente com calçado fechado, proteção para os cabelos, camisa fechada e com manga.

Fonte: Edital de Chamada Pública 01/2013 da Universidade Federal de Viçosa, 2013.

**Quadro 2.** Especificações das amostras dos produtos da agricultura familiar, pó de café e feijão vermelho, análise e metodologia adotada nos testes de qualidade.

Produto	Amostras	Análises	Local das análises	Metodologia das análises
Pó de café	01 kg do café em pó	Características sensoriais e sanitárias do café torrado e moído.	Instituições de pesquisa especializada em qualidade de alimentos, que seriam definida pela UFV.	Resoluções SAA 19 de 05/04/2010, SAA 30 e 31 de 22/06/2007 e a Instrução Normativa nº 06 de 22/02/2011 do Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento.
	01 kg de grãos verdes	Qualidade da bebida de grãos crus	Empresa que atestem qualidade de bebidas de grãos crus, definida pela UFV.	Padrões da Instrução Normativa nº 08, de 11/06/2003 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.
Feijão vermelho	01 kg de feijão	Avaliação da qualidade química	Cozinha experimental da Divisão de Alimentação.	Catação do feijão e verificação da pureza do produto.
	01 kg de feijão	Teste de cocção	Cozinha experimental da Divisão de Alimentação	Cocção em panela de pressão por 45 minutos para verificação do ponto de cocção, características organolépticas (aparência, sabor, coloração e textura do caldo).

O estágio subsequente consistiu na elaboração dos preços de referência dos gêneros alimentícios para a Chamada Pública. A cotação de preço de cada alimento foi apurado através de pesquisas em três mercados na cidade, que comercializavam alimentos da agricultura familiar, foi realizada a média dos preços pagos pelo consumidor. Na coleta de preços, utilizou-se um formulário, que continha logotipo, CNPJ e assinatura do responsável pelo estabelecimento pesquisado, que se comprometia, pela veracidade das informações prestadas.

A partir da análise documental da Resolução nº 50/2012, artigo 5º, pode-se observar que a UFV cumpriu o que foi definido na metodologia para elaboração do preço de referência dos alimentos para Chamada

Pública.

“Para definição dos preços de aquisição dos produtos da agricultura familiar e suas organizações, o órgão responsável pela compra deverá realizar, no mínimo, 3 (três) pesquisas devidamente documentadas no mercado local ou regional” (BRASIL, 2012a).

A fase que veio logo depois, diz respeito ao delineamento da participação dos agricultores familiares no processo de Chamada Pública, para isto a comissão do PAA utilizou-se das prerrogativas da Resolução nº. 50/2012, artigo 4º, ou seja, poderiam participar do processo como possíveis fornecedores os agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, comunidades indígenas e integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e de demais povos e comunidades tradicionais, que atendessem aos requisitos previstos no artigo 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006 (Brasil, 2012a).

O artigo 3º, da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, alterado pelo artigo 39º, Lei nº 12.512 de 14 de outubro de 2011, consideram como agricultores familiares aqueles que, atendam, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

- I - Não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
- II - Utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento.
- III - Tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo.
- IV - Dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família” (Brasil, 2006, artigo 3º; Brasil, 2011, artigo 39º).

A comprovação da aptidão dos beneficiários fornecedores foi feita por meio da apresentação da Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Agricultura Familiar (DAP), as cooperativas e outras organizações que possuíssem DAP Jurídica também poderiam vender nesta modalidade, desde que respeitado o limite de venda por unidade familiar, que era de R\$ 8.000 (BRASIL, 2012a).

Os critérios de priorização para elaboração da lista classificatória dos agricultores aptos a fornecerem foi disposta da seguinte maneira: Fornecedores do âmbito local (município de Viçosa); Assentados de reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas ou quilombolas; Fornecedores de gêneros alimentícios orgânicos ou agroecológicos; Grupos formais\* sobre os informais\*\* e estes sobre os fornecedores individuais e Organizações

com maior porcentagem de agricultores familiares e/ou empreendedores no seu quadro de sócios. Foram classificados aqueles que apresentaram todos os documentos exigidos na Chamada Pública e que apresentaram menor preço de venda (UFV, 2013).

No que diz respeito à classificação dos projetos de venda para o pó de café, feijão vermelho e banana prata, o Edital 01/2013 definia como mais vantajosa para a UFV, à proposta com menor preço, visando não onerar os custos da instituição. O critério de classificação dos projetos de venda, pelo menor preço, também foi praticado nas Chamadas Públicas da Universidade Federal do Paraná e Universidade Federal de Santa Maria (UFPR, 2012, 2013, 2015; UFSM, 2013, 2015).

Desde 2012, após a publicação do Decreto 7.775/2012, o sistema eletrônico de compras governamentais, denominado, ComprasNET já estava habilitado para opção de aquisição de gêneros alimentícios pela modalidade CI, através da dispensa de licitação (MDS, 2012). Assim, após definição dos alimentos, quantidade, especificações e os demais procedimentos da Chamada Pública, a DAL, elaborava o pedido de compras e registrava no portal ComprasNet. Feito isto, a solicitação de compras era encaminhada a PCD para autorização, e então endereçada a DMT para confecção do edital de Chamada Pública.

A DMT confeccionou o primeiro edital de Chamada Pública em consonância com o aparato legal da Lei nº 11.326/2006, artigo nº 17 da Lei nº 12.512/2011, Decreto nº 7.775/2012, Resolução nº 50/2012 (BRASIL, 2006; 2011; 2012; 2012a), além de contemplar as deliberações da comissão gestora do PAA na UFV.

Na Chamada Pública constavam informações que visava à promoção e divulgação de conhecimento para que os agricultores familiares interessados pudessem concorrer à comercialização dos seus produtos à Universidade, havia referência aos alimentos solicitados pela entidade executora, o quantitativo, as especificações, preço de referência, amostras dos produtos, cronograma de entrega, deveres da contratante (Universidade) e da contratada (agricultor), documentação exigida para habilitação da proposta, proposta de venda, critérios de priorização dos agricultores familiares, informações da classificação das propostas, o período do contrato e sua vigência e pagamentos (UFV, 2013).

Finalizado o edital, a DMT o despachava para Pró Reitoria de Planejamento e Orçamento (PPO) e Procuradoria Jurídica da União, para autorização, ordenação das despesas e análises dos aspectos legais. Após avaliação dos órgãos competentes o edital retornava a DMT para emissão ao Diário Oficial da União (DOU) e para divulgação no MDS.

Em 20 de dezembro de 2013, a UFV formalizou a sua adesão ao PAA, por meio de um Seminário de Lançamento do Edital de Chamada Pública nº 01/2013, promovido pela PCD e comissão gestora do PAA, como atividade de extensão, a fim de difundir a adesão da Universidade a modalidade CI, do PAA, promover a articulação da Instituição com a agricultura familiar, divulgar os instrumentos operacionais necessários para participação dos

agricultores no programa, e estabelecer um diálogo como os agricultores.

A cerimônia foi presidida pela Reitoria da UFV, e contou com a participação dos gestores da PCD, representantes da EMATER de Viçosa, DMT, do Centro de Ciências Agrárias, do Departamento de Agricultura e Pecuária de Viçosa. Estiveram presentes representantes da comunidade acadêmica, agricultores familiares, sindicatos rurais, cooperativas, associações de produtores, representantes da Prefeitura Municipal de Viçosa, Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata (CTA/ZM) e ITCP (UFV, 2013a; UFV, 2013b).

No dia 24 de dezembro de 2013, o aviso de dispensa de licitação, Edital de Chamada Pública da agricultura familiar nº 01/2013 da UFV, foi publicado no DOU nº 249, página 34 (MARTINS, 2013), posteriormente o Edital foi divulgado pela DMT no endereço eletrônico <http://www.dmt.ufv.br>, na página da UFV: [https://www2.dti.ufv.br/ccs\\_noticias/scripts/exibeNoticia.php?codNot=20140](https://www2.dti.ufv.br/ccs_noticias/scripts/exibeNoticia.php?codNot=20140). O Edital foi enviado para o escritório regional da EMATER em Viçosa, que encaminhou para os escritórios e municipais e publicou no site da entidade: [http://www.emater.mg.gov.br/portal.cgi?flagweb=site\\_pgn\\_radio\\_emater\\_acao\\_resumo&upload=14573#.VlOa53arTIV](http://www.emater.mg.gov.br/portal.cgi?flagweb=site_pgn_radio_emater_acao_resumo&upload=14573#.VlOa53arTIV). O jornal eletrônico Viçosa News também divulgou a notícia: <http://vicosanews.com/2014/01/04/ufv-esta-com-edital-aberto-para-aquisicao-de-produtos-da-agricultura-familiar/>. O edital de Chamada Pública 01/2013 da UFV também foram disponibilizados no portal do MDS: <http://www.mds.gov.br>, no link PAA Compra Institucional, Chamadas realizadas e no site do MDA: <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/universidade-de-minas-gerais-compra-produtos-da-agricultura-familiar>.

Os agricultores familiares e/ou suas organizações, que almejavam vender para UFV, deveriam apresentar e protocolar na DMT a documentação para habilitação e a proposta de venda entre 26 de dezembro de 2013 a 17 de janeiro de 2014. Neste período foram expedidas para a DMT sete propostas, sendo cinco para o item pó de café, uma para o feijão vermelho e uma para a banana prata. Das cinco propostas recebidas para o pó de café, uma foi de uma agricultora residente na Zona Rural (ZR) de Viçosa, e quatro de agricultores residentes na ZR do município de Araponga, Minas Gerais. Para o item feijão vermelho a única proposta recebida foi de um agricultor familiar residente na ZR de Viçosa e para a banana prata a única proposta foi de um agricultor familiar residente na ZR de Araponga (UFV, 2014a). No dia 27 de janeiro de 2014 a DMT anunciou a ordem classificatória das propostas.

Observou-se, que em virtude de constar no subitem 15.1 do Edital de Chamada 01/2013 a classificação das propostas considerando o menor preço, que os agricultores que pretendiam fornecer pó de café e banana prata, apresentaram na proposta de venda preços menores que o preço de referência disposto no subitem 3.1 da Chamada Pública.

Os agricultores classificados em primeiro lugar, para o pó de café e feijão vermelho, foram convocados para apresentar as amostras no RU até o dia 31 de janeiro de 2015, para submissão aos testes de qualidade,

características sensoriais e sanitárias (UFV, 2013c). Todos cumpriram com o cronograma e as amostras foram entregues em tempo hábil, em concordância com as especificações e obtiveram parecer técnico satisfatório, atendendo a todos os quesitos previstos no item 6 do edital de Chamada Pública 01/2013 (UFV, 2013). O momento de entrega das primeiras amostras foi registrado pela Divisão de Jornalismo da Coordenadoria de Comunicação Social da UFV e divulgado no jornal da UFV nº 1.456, edição janeiro/fevereiro de 2014 (Figura 1) (PASSOS, 2014)



Fonte: Jornal da Universidade Federal de Viçosa nº 1456, janeiro/fevereiro, 2014.

**Figura 1.** Amostras entregues pelos agricultores familiares para submissão aos testes de qualidade, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, Minas Gerais.

Decorrido todos os trâmites legais o processo foi homologado pela UFV e os agricultores assinaram o contrato em fevereiro de 2014. A partir de então os agricultores que atenderam a todos os requisitos tornaram-se fornecedores.

O estágio subsequente consistiu na operacionalização de fornecimento no RU de acordo com o cronograma determinado no item 7 do Edital 01/2013 (UFV, 2013). O mês previsto para início das entregas dos produtos seria em fevereiro de 2014, contudo, em virtude da greve dos técnicos administrativos e professores da UFV, que aconteceu no ano letivo de 2012, e que se estendeu por um período de cerca de quatro meses (ANDES, 2012), o calendário escolar foi delongado sendo regularizado somente no ano de 2014, com o início do primeiro semestre letivo em 10 de março (UFV, 2012a), diante da circunstâncias, foi inevitável a alteração nas datas de entregas, prorrogando o processo.

As novas datas de entrega foram retificadas pela DAL (Quadro 3), mediante acordo formal entre a UFV e os agricultores. Por conseguinte, a DAL emitia a nota de empenho, endereçava aos agricultores e os contactava

para revisar o cronograma e visando, ao mesmo tempo, estabelecer uma aproximação do órgão comprador com o produtor.

A próxima etapa consistiu nas entregas dos produtos no refeitório pelos agricultores, armazenamento e distribuição no RU de acordo com o cronograma de consumo. Em até 10 dias após a entrega, ocorria o pagamento (UFV, 2013). A Figura 2, mostra as etapas para implementação do PAA na UFRV.



\*EMATER-MG: Empresa Mineira de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais

**Figura 2.** Etapas para implementação do Programa de Aquisição de Alimentos na Universidade Federal de Viçosa, campus Viçosa, Minas Gerais, para uso no restaurante universitário.

## Execução das compras dos alimentos da agricultura familiar para o restaurante universitário: desafios e aprendizados da Primeira Chamada

Esta seção trata da efetivação das compras de alimentos da agricultura familiar, pela modalidade CI, do PAA, para uso no RU, relatando alguns desafios e aprendizados ao longo das chamadas. Uma inobservância aconteceu logo no primeiro fornecimento da banana prata, que havia sido programada para o dia 04 de abril de 2014 mas o fornecedor antecipou a entrega no RU para 31 de março de 2014 e justificou a ocorrência por ter adiantado o processo da colheita da banana. O agricultor não contava com uma infraestrutura adequada para estocar o produto até o dia agendado de entrega, ademais se pode inferir um despreparo quanto ao planejamento do agricultor. Por outro lado, o RU também não possuía espaço adequado para estocar um grande quantitativo de banana fora da data prevista, pois as câmaras frias estavam ocupadas com outros gêneros alimentícios que seriam consumidos neste período e o espaço para armazenar a banana estava programado de acordo com o cronograma, o que gerou contratempos.

Aliado a este entrave de operacionalização, o lote de banana apresentava-se com grau de maturação desuniforme, não satisfazendo o exigido no item 3 do edital de Chamada Publica nº 01/2013 (UFV, 2013) (Figura 3).



Fonte: Arquivo pessoal dos autores 2014.

**Figura 3.** Primeiro lote de banana prata da agricultura familiar entregue no restaurante universitário, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, Minas Gerais.

O ponto de maturação do alimento relaciona-se ao processo de desenvolvimento do produto agrícola. Sua observação é importante, tendo em vista a uniformidade, o que facilita o armazenamento e o que irá determinar o período de consumo, em conformidade ou não com o planejamento do serviço. Neste caso, o ideal era que o lote fosse distribuído de uma só vez, devido às limitações da estrutura física e perecibilidade da banana.

A entrega do primeiro lote de banana prata foi acompanhada pelo funcionário estoquista do RU, assim como normalmente acontece no momento do recebimento de gêneros alimentícios. O funcionário realizou as anotações de todas as ocorrências relacionadas com a execução, indicando dia, mês e ano, e encaminhou os apontamentos à nutricionista responsável técnica pelo RU para as providências cabíveis (UFV, 2013).

Quanto ao transporte dos alimentos até o RU, um dos gestores relatou ter acontecido em conformidade com os quesitos do subitem 8.3 do edital 01/2013 (UFV, 2013) (Figura 4).



Fonte: Universidade Federal de Viçosa, 2014.

**Figura 4.** Transporte do primeiro lote de banana prata da agricultura familiar para o restaurante universitário, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, Minas Gerais.

Ciente do contratempo ocorrido no primeiro fornecimento da banana prata, a Nutricionista encaminhou as informações à comissão do PAA, que a princípio primou pela prudência, salvaguardando a permanência do agricultor no processo. Havia ciência de que CI representaria uma inovação tanto para UFV, devido ao formato de compras que a Instituição não estava habituada a executar, quanto para os produtores, principalmente pela dificuldade deles se adequarem as exigências, o que suscitava necessidade

de adequações ao processo de produção para o mercado institucional.

A Nutricionista comunicou o agricultor sobre as imperfeições, falhas e irregularidades verificadas no produto fornecido, e o advertiu oralmente intensificando a atenção quanto às exigências prenunciadas no item 10 do edital Chamada Pública (UFV, 2013), que tratava dos deveres da parte contratada.

Intentando acelerar o amadurecimento uniforme do lote, os estoquistas do RU acondicionaram as bananas em caixas vazadas de polipropileno envoltas de uma lona plástica, não foi utilizado nenhum produto para induzir o processo.

Todavia, apesar do incidente, foi possível que parte do lote de banana prata atingisse maturação apropriada para consumo no almoço do primeiro sábado de abril de 2014, conforme estava previsto. Contudo vale sobrelevar a resultante desordem no serviço, pois os funcionários precisaram selecionar as bananas que estavam no ponto de consumo daquelas que não estavam. As bananas que não foram distribuídas no sábado foram utilizadas em outros dias da semana em preparações como, por exemplo, a farofa. É importante destacar que oferecer parte do lote do alimento em um dia e o restante em outro não era o objetivo da Universidade e dos gestores proponentes (Figura 5).



Fonte: Arquivo pessoal dos autores, 2014.

**Figura 5.** Primeiro dia de fornecimento da banana prata no restaurante universitário, Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais.

A presença de um alimento da agricultura familiar compondo o cardápio do RU foi divulgada aos comensais através de um pôster afixado no restaurante que trazia a informação, “Do campo para o campus: você está consumindo banana da agricultura familiar” (Figura 6).



Fonte: Arquivo pessoal dos autores, 2014.

**Figura 6.** Pôster de divulgação do fornecimento da banana prata, afixado no restaurante universitário no dia de consumo do produto, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, Minas Gerais.

Quanto aos demais alimentos, pó de café e feijão vermelho, foram requeridos pelo RU respeitando o calendário de fornecimento, as entregas aconteceram sem nenhuma intercorrência e os produtos apresentaram-se de acordo com parâmetros exigidos no edital de Chamada Pública 01/2013. O dia de consumo do pó de café e feijão no RU, também foi divulgado aos comensais através de um pôster afixado na entrada do RU.



Fonte: Arquivo pessoal dos autores, 2014.

**Figura 7.** Pôster de divulgação do fornecimento do pó de café, afixado no restaurante universitário no dia de consumo do produto, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, Minas Gerais.



Fonte: Arquivo pessoal dos autores, 2014.

**Figura 8.** Pôster de divulgação do fornecimento do feijão vermelho, afixado no restaurante universitário no dia de consumo do produto, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, Minas Gerais.

Assim, seguiram-se as entregas durante os meses de maio a julho de 2014. Porém no mês de junho, ocorreu outro episódio atípico envolvendo novamente o fornecedor de banana prata, pois a última entrega prevista para 16 de junho de 2014 não aconteceu. A nutricionista foi informada do episódio e contatou o agricultor, que afirmou ter esquecido a data de fornecimento. O acontecimento foi anunciado à assessora especial da PCD e coordenadora do grupo gestor do PAA, para saber qual seria a postura da comissão e da Instituição. A Assessora sugeriu uma conversa informal entre ela, a nutricionista e o agricultor, o encontro aconteceu na primeira semana de julho de 2014. Optou-se por este artifício, ensejando, desta maneira, trocar informações com o agricultor sobre o desabastecimento do produto.

O agricultor foi convidado a conhecer a estrutura e o funcionamento do RU, intentando sensibilizá-lo, demonstrando-o que a falta de um alimento prejudicava toda cadeia de produção das refeições, além das atividades do restaurante, principalmente, no que se referia ao planejamento do cardápio e a composição nutricional do mesmo, acometendo a população de consumidores finais beneficiados pelo PAA, que neste caso, são os estudantes, principalmente, aqueles em vulnerabilidade social que recebem bolsa alimentação e fazem todas as suas refeições no RU.

Além disso, foi reforçado que a falta de fornecimento impactava negativamente o Programa, gerando insegurança e incerteza para

Universidade com relação ao abastecimento. Cabe a ressalva, que este momento de troca de informações e reflexão sobre a conduta do agricultor, não visava a sua exclusão, mas seu preparo e aperfeiçoamento para sua permanência no mercado institucional.

Para o agricultor foi valoroso a abertura da Instituição ao diálogo, proporcionando-o a oportunidade de conhecer a estrutura e o funcionamento do RU, destacando também, que para ele, foi um espaço de valorização e reconhecimento do seu trabalho.

Embora tenha se verificado alguns entraves nas entregas da banana durante a execução da primeira Chamada, a execução do programa, seguiu efetivamente todos os instrumentos operacionais legais.

## **Expansão das compras: processo de divulgação e participação social**

Embora o passo inicial já havia sido realizado, a meta da comissão gestora do PAA, era expandir o leque de produtos comercializados, aumentar as quantidades e o número de beneficiários fornecedores, o que tornava o processo muito mais complexo, por demandar a articulação entre oferta, demanda, sazonalidade e periodicidade de entrega.

Isto significava que tanto a Universidade quanto os agricultores precisavam se estruturar. O primeiro na sistematização prévia das compras da agricultura familiar, para que a divulgação do edital de Chamada Pública acontecesse em um intervalo de tempo maior, assim, os agricultores poderiam se organizar para o mercado institucional, presumivelmente, com uma oferta eficientemente capaz de atender o RU.

Refletindo sobre o exposto, os gestores do PAA, desde a implantação do programa, realizavam encontros periódicos, quinzenais ou mensais, com vistas a monitorar a operacionalização da primeira experiência com o PAA e concomitantemente pretendendo elaborar uma compra “maior” para segunda Chamada Pública.

Alguns eventos e projetos de extensão começaram a abrir um diálogo da UFV com outras instituições objetivando divulgar a implementação do PAA no RU entre os agricultores, empreendimentos coletivos e representações sociais da região da Zona da Mata de Minas Gerais. Simultaneamente, buscou-se investigar a produção para melhor dimensionamento do que a agricultura familiar dispunha em termos de produção no município Viçosa e região. Isso foi crucial, o ponto de partida para elaboração das futuras chamadas públicas.

Uma das iniciativas de aproximação da UFV com entidades e organizações de agricultores, aconteceu quando o Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata (CTA/ZM), organização não governamental, que desempenha ações com a agricultura familiar focando a agroecologia, convidou a Assessora da Saúde da PCD, coordenadora da comissão gestora do PAA na UFV, para colaborar com os quatro módulos do Programa de Formação Feminismo e Agroecologia, que aconteceu entre 29 de abril à

30 de maio de 2014. Neste evento participaram cerca de 150 mulheres de 15 municípios da região da Zona da Mata para a discussão da temática Economia Feminista, Economia Solidária e Políticas Públicas. Contribuíram também nestes encontros, extesionistas da EMATER de Viçosa e técnicos do CTA/ZM. (Figura 9)



Fonte: Arquivo pessoal dos autores, 2014; Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata, 2014.

**Figura 9.** Programa de Formação Feminismo e Agroecologia do Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata, Viçosa, Minas Gerais.

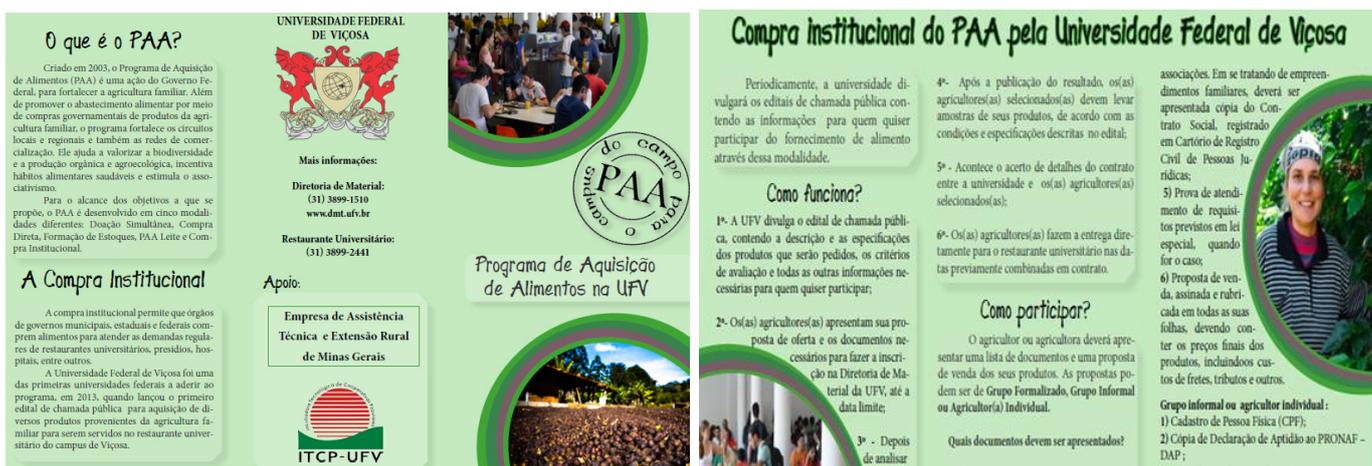
O espaço foi importante para esclarecer dúvidas. Além disso, permitiu que a comissão gestora ficasse ciente quanto à repercussão da implantação do PAA e os anseios das agricultoras frente ao programa. Um ponto muito discutido foi à aquisição de três gêneros alimentícios, que na concepção das participantes, a variedade de produtos demandada pela Universidade ainda era muito pequena, frente à diversidade de produtos que agricultura familiar na região poderia ofertar. Entretanto, no debate, as contribuições para diversificar os produtos foram muito individuais, insuficientes para apontar quais alimentos poderiam ser adquiridos pela UFV e onde se encontravam os agricultores familiares organizados na região para garantir a oferta real regular para o RU.

Outros questionamentos abordados foram quanto à elaboração de chamadas públicas que, no entendimento dos participantes do encontro, eram muito pontuais, com período de vigência de apenas 4 meses. Também foram debatidas a logística de abastecimento que tornava o processo dispendioso para os pequenos agricultores, pois a UFV havia solicitado os produtos em lotes fracionados com pequeno volume, o que onerava os custos com transporte. Ademais, as agriculturas deixaram

transparecer a indignação quanto aos preços pagos pela UFV, que para as mesmas, não condiziam com os preços dos produtos da agricultura familiar. Pode-se observar que ao fim dos quatros encontros ficou claro que o dimensionamento da produção da agricultura familiar na região da Zona da Mata ainda representava um dos gargalos do programa.

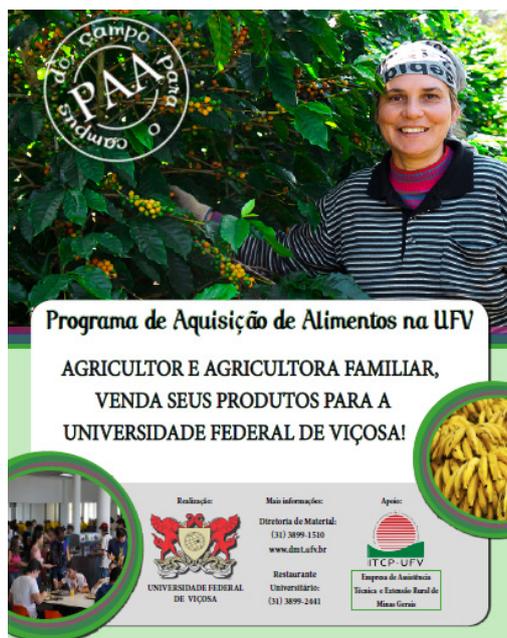
Almejando esta interação entre a UFV com os agricultores e suas organizações, a professora do Departamento de Economia Rural, coordenadora da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da UFV (ITCP-UFV) e membro da comissão gestora do PAA na UFV, propôs à Assessora da Saúde, coordenadora do PAA, a realização de uma rodada de conversa sobre a experiência da Universidade com PAA, modalidade CI, na 6ª Troca de Saberes, o que aconteceu na 85ª Semana do Fazendeiro da UFV.

Paralelo à organização do encontro, a ITCP elaborou um folder informativo sobre o PAA na UFV que foi distribuído juntamente com os materiais entregues a todos os participantes que se inscreveram na Semana do Fazendeiro, com intuito de disseminar a existência do Programa na Universidade, deixar explícito o objetivo, funcionamento, e meios legais para inserção dos agricultores no programa. A intenção também foi que o material pudesse ser utilizado como um instrumento de divulgação das futuras Chamadas Públicas (Figura 10). No sentido de publicitação do programa a ITCP confeccionou pôsteres que foram posicionados em locais estratégicos na Universidade durante o evento da 85ª Semana do Fazendeiro da UFV, como o local de encontro da 6ª Troca de Saberes e no RU, onde a maioria dos agricultores inscritos no evento fazia a refeição do almoço (Figura 11). Produziu cartazes para anunciar as futuras chamadas públicas (Figura 12).



Fonte: Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da Universidade Federal de Viçosa, 2014.

**Figura 10.** Folder de divulgação do Programa de Aquisição de Alimentos da Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, Minas Gerais.



Fonte: Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da Universidade Federal de Viçosa, 2014.

**Figura 11.** Pôster de divulgação do Programa de Aquisição de Alimentos da Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, Minas Gerais.



Fonte: Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da Universidade Federal de Viçosa, 2014.

**Figura 12.** Cartaz de divulgação do Programa de Aquisição de Alimentos da Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, Minas Gerais.

A rodada de conversa aconteceu no dia 27 de julho de 2014, foi organizado pela ITCP-UFV, estiveram presentes cerca de 30 pessoas no evento, a coordenadora da comissão gestora do PAA, representantes de União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES), produtores, diretores de associações e cooperativas

de agricultores familiares da região da Zona da Mata, professores da Universidade e o CTA. A pauta do encontro foi a primeira Chamada Pública, realizada pela UFV, para a aquisição de produtos da agricultura familiar (Figura 13).



Fonte: Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata, 2014.

**Figura 13.** Roda de Conversa sobre o Programa de Aquisição de Alimentos na 6ª Troca de Saberes realizada na 85ª Semana do Fazendeiro, Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais.

Foi um momento muito rico de discussão acerca da relevância da criação do mercado institucional, com a implantação do PAA na UFV. O que ficou claro é que essa é uma via alternativa para escoamento da produção de origem da agricultura familiar na região, mas, pela exposição, são muitas as dificuldades tanto dos agricultores, quanto da UFV. Observou-se que as duas pontas do processo, agricultores e UFV, almejavam a expansão do PAA na Instituição, todavia foi salientado pela coordenadora do PAA que era primordial a organização quanto a produção e a gestão da cadeia de abastecimento do RU, para não perder o foco, tão importante, que é a alimentação dos estudantes.

A presença de representantes da UNICAFES e do CTA na rodada de conversa trouxeram à luz algumas contribuições a respeito das formas organizadas da agricultura familiar na região e o potencial de produtos que poderiam ser ofertados. Consolidou-se a partir daí, uma parceria mais efetiva, e surgiu a proposta de outro encontro entre as cooperativas e a comissão coordenadora do PAA na UFV, o que aconteceu em 22 de setembro de 2014, quando os cooperados, com o apoio da UNICAFES e técnicos do CTA, apresentaram um mapeamento da sua produção e o que seriam capazes de ofertar, com vista auxiliar na elaboração de futuras Chamadas Públicas com maior diversificação de produtos.

Em 05 de novembro de 2014, as extensionistas da EMATER de Viçosa, promoveram uma reunião com cerca de 20 agricultores de diferentes comunidades rurais de Viçosa e uma localidade rural do município de

Paula Cândido, com o propósito de difundir a existência do PAA na UFV. A assessora da Saúde, coordenadora da comissão do PAA, também participou para explicar o funcionamento do Programa na Universidade, orientar os agricultores e esclarecer dúvidas. A EMATER planejou para a reunião levantamento da produção e capacidade de fornecimento semanal dos agricultores, através de um questionário autopreenchido. Posteriormente, os desdobramentos deste encontro, foram expostos à comissão gestora do PAA pela coordenadora.

A comissão também não julgou pertinente, no momento, incluir no RU alimentos da agroindústria familiar, produtos artesanais como bolos e pães, considerando a necessidade de controle sanitário e organização dos agricultores.

A necessidade de estabelecer aproximação e diálogos com os agricultores foi um dos aspectos que merece destaque. Percebeu-se o reconhecimento, por parte da comissão do PAA, da importância da transversalidade e de um arranjo institucional local para dar suporte à implementação do programa na Universidade.

## **Segundo e Terceiro edital de Chamada Pública para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar: sistema organizacional e operacional**

O planejamento do segundo edital de Chamada Pública iniciou-se concomitantemente com a execução da primeira compra no mês de abril de 2014, mas devido aos trâmites burocráticos da UFV o processo administrativo para o segundo edital findou-se em 2 de setembro de 2014. Vale fazer uma ressalva quanto a esta data, pois a última entrega da primeira compra do PAA havia sido realizada em 15 de julho, por consequência, houve um período de interrupção de abastecimento no RU.

Para o segundo edital, a comissão gestora do PAA optou por manter os mesmos produtos, banana prata e pó de café. O feijão vermelho foi substituído pelo carioca, pois segundo informações da Nutricionista RT pelo RU, à aceitação do feijão vermelho, por parte dos comensais, era menor, e o resto ingestão observado nos dias de consumo de feijão vermelho foi maior que nos dias de fornecimento do carioca, respaldada nas informações a comissão optou pela substituição. A deliberação de um segundo edital de Chamada Pública com os mesmos alimentos, aconteceu em virtude da comissão gestora ainda não se sentir segura para ampliar o programa, diversificando a compra.

O segundo edital de Chamada Pública, diferiu do primeiro quanto ao período de abastecimentos dos produtos, expandindo-se para todos os sábados do mês, mantendo o consumo na refeição do almoço, com exceção da banana prata que o fornecimento seria dois sábados por mês. A priori as entregas foram planejadas para os meses de novembro e dezembro de 2014, março, abril e maio de 2015.

Uma peculiaridade, no segundo edital, refere-se à cotação dos preços de referência dos produtos, além de observar o disposto art. 5º da Resolução nº 50/2012 (BRASIL, 2012a), cumpriu-se artigo 21 do Decreto nº 7.775/2012 (BRASIL, 2012), ou seja, para o levantamento dos preços prezou-se levantar preços em empreendimentos organizados de agricultores familiares.

Outro diferencial desta Chamada Pública foi com relação à alteração do limite máximo de venda por agricultor familiar, por órgão comprador, para R\$ 20.000,00, seguindo o Decreto 8.293, de 12 de agosto de 2014, que aumentou os valores de comercialização para modalidade CI, e as demais modalidades do PAA (BRASIL, 2014).

As especificações dos produtos, os testes de qualidade, condições de transporte no ato de entrega, priorização dos agricultores familiares, classificação das propostas, documentação exigida para habilitação das propostas, documentação exigida para proposta de venda, deveres da contratante (Universidade) e da contratada (agricultores), reproduziram os mesmos padrões do edital de Chamada Pública 01/2013 (UFV, 2013).

No dia 26 de setembro de 2014, o aviso de dispensa de licitação, Edital de Chamada Pública da agricultura familiar nº 01/2014 da UFRV, foi publicado no DOU nº 186, página 51 (SANTOS, 2014), no mesmo dia o edital foi divulgado no site da DMT: <http://www.dmt.ufrv.br>, foi enviado para o escritório regional da EMATER de Viçosa para ser despachados para os escritórios municipais da região juntamente com os folders e cartazes de propaganda do programa, a ITCP ficou encarregada de disseminar o edital e os materiais de divulgação do PAA junto às cooperativas, associações, UNICAFES e CTA/ZM, o edital também foi publicado na página eletrônica do MDS: <http://www.mds.gov.br>, no link PAA Compra Institucional, Chamadas realizadas.

A comissão gestora não promoveu o seminário de lançamento para o edital de Chamada Pública 01/2014 (UFV, 2014), como foi realizado em 2013. Avaliando o processo de divulgação e informação do segundo edital, pode-se inferir que houve uma fragilidade na divulgação, o que pode ter dificultado a relação de comunicação da entidade executora do PAA, com os agricultores, inviabilizando o acesso, visto que, as vias de acesso ao edital centraram majoritariamente via internet. Um dos gestores justificou a não realização do seminário, devido às outras atribuições dos membros da comissão, que não haviam sido designados apenas para desempenhar as atividades relacionadas ao PAA na UFRV.

No que se refere, ao período estipulado pela DMT para os agricultores ou empreendimentos interessados a participar da Chamada Pública 01/2014, a documentação de habilitação e proposta de venda, deveriam ser emitidas entre 26 de setembro até 08 de outubro de 2014 (UFV, 2014a).

A DMT recebeu neste período cinco projetos de vendas de três empreendimentos da agricultura familiar. Três propostas foram para o item pó de café e duas para a banana prata, nenhuma proposta de venda foi apresentada para o feijão carioca (UFV, 2014a), algumas hipóteses foram levantadas pela comissão gestora do PAA, a primeira: o edital de Chamada

Pública foi divulgado em outubro, período de entressafra do feijão carioca, e a segunda hipótese: os agricultores que colheram feijão da safra passada provavelmente já haviam comercializado em outros mercados ou este foi colhido para subsistência da família. Assim, o feijão vermelho foi excluído desse processo. Nesta fase inicial de implementação do programa na UFV, a comissão gestora optou por trabalhar com dois métodos de compras, Chamada Pública e Pregão Eletrônico, mesmo ocorrendo duplicidades de pedidos, pois não havia certeza quanto ao abastecimento somente pelo PAA.

Para seleção dos empreendimentos da agricultura familiar, respeitou-se o item 14, de priorização, disposto no edital de Chamada Pública nº 01/2014. Os critérios de priorização para elaboração da lista classificatória dos agricultores aptos a fornecerem agricultores foi disposta da seguinte maneira: Fornecedores do âmbito local; Assentados de reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas ou quilombolas; Fornecedores de gêneros alimentícios orgânicos ou agroecológicos; Grupos formais sobre os informais e estes sobre os fornecedores individuais e Organizações com maior porcentagem de agricultores familiares e/ou empreendedores no seu quadro de sócios. Foram classificados aqueles que apresentaram todos os documentos exigidos na Chamada Pública e que apresentaram menor preço de venda (UFV, 2014). A lista com a ordem classificatória dos agricultores foi publicada na página eletrônica da DMT no dia 10 de outubro de 2014 (UFV, 2014a).

Tal como aconteceu na Chamada 01/2013 constava no subitem 15.1 do Edital de Chamada 01/2014 a classificação das propostas considerando o menor preço. Os empreendimentos de agricultores familiares classificados em 1º lugar foram convocados a apresentar a amostra até 15 de outubro de 2014 (UFV, 2014a). As amostras de café em grãos verdes e em pó foram entregues em tempo hábil e de acordo com os parâmetros exigidos no item 6 do edital de Chamada Pública nº 01/2014, foram submetidas à apreciação e teste de qualidade por empresa especializada designada pela UFV, em conformidade com o subitem 6.3.1 do edital de Chamada Pública nº 01/2014 (UFV, 2014). Segundo o laudo de classificação, dos grãos de café, emitido pela empresa responsável em 20 de outubro de 2014, as amostras obtiveram parecer insatisfatório, não atendendo as especificações de qualidade de bebida dura, atestando qualidade como bebida rio, ou seja, café com qualidade de bebida inferior a solicitada (UFV, 2014b).

Ao receber o laudo técnico a nutricionista encaminhou a DMT um parecer solicitando as providências cabíveis, a Comissão Permanente de Licitação (CPL) da UFV desclassificou o primeiro colocado para item pó de café, o comunicado foi publicado em 24 de outubro de 2014. O processo prosseguiu e o segundo classificado foi convocado, no mesmo dia, para apresentar amostra para item pó de café no prazo máximo de 48 horas (UFV, 2014c). A amostra foi enviada para mesma empresa para realização do teste qualidade de bebida, na qual foi certificada “bebida dura”.

Em consequência da desclassificação do primeiro colocado para pó de café e também em função das questões burocráticas internas da UFV ocorreu um atraso no encerramento do processo e não houve tempo hábil para operacionalização das entregas no ano de 2014.

O cronograma foi remanejado para os meses de março a maio do ano de 2015, em razão da readequação das datas de entrega, os dias de consumo no RU também foram ajustados durante este período para todos os almoços no final de semana, sábado e domingo, para o pó de café, e três sábados no mês de março e dois em abril para a banana prata.

Tal como aconteceu em 2013, no primeiro dia de fornecimento da banana, que chegou ao RU com estágio de maturação irregular, logo, não foi possível a distribuição no almoço do primeiro sábado do mês de março como estava previsto, a banana foi oferecida no almoço da terça-feira quando a fruta alcançou estágio de amadurecimento para consumo, diante do imprevisto, somente a banana da agricultura familiar não foi suficiente para atender todos os comensais, pois o número de refeições servidas no almoço em um dia da semana era maior que no sábado, para minimizar o contratempo, complementou-se o quantitativo com a banana prata que já existia em estoque no RU, comprada por pregão eletrônico. O que mais uma vez gerou transtorno no funcionamento do serviço de alimentação.

Outro problema na segunda Chamada Pública aconteceu com o fornecedor do pó de café, mas como relatado pelo gestor 4, o RU foi comunicado com antecedência, e não houve comprometimento no funcionamento do serviço de alimentação.

As demais entregas da banana prata e do pó de café aconteceram regularmente, os dias de fornecimento dos produtos também foram divulgados através de banner indicando que aqueles produtos eram oriundos da agricultura familiar.

O esboço do terceiro edital de Chamada Pública iniciou-se, logo após reunião com os representantes da UNICAFES que aconteceu em 22 de setembro de 2014, a cooperação e o mapeamento realizado trouxeram para a comissão gestora do PAA um panorama de oferta da produção de algumas cooperativas da região da Zona da Mata de Minas Gerais, o que subvencionou a estruturação da terceira Chamada.

Após meses de reunião, o edital de Chamada Pública 01/2015 foi concluído em 16 de março de 2015, a comissão resolveu avançar com as compras e adicionou mais dois itens, tangerina ponkan e moranga híbrida, e mantiveram os produtos solicitados nas Chamadas de 2013 e 2014, pó de café, banana prata, feijão carioca e vermelho. A princípio o período de vigência da Chamada Pública foi delineado para os meses de maio a dezembro de 2015, outra mudança foi com relação à entrega concentradas em uma ou duas vezes por mês, considerando que uma das dificuldades apresentadas pelos agricultores foi a entrega fracionada, pois encarecia o valor do transporte.

Como exposto acima, optou-se, por duas variedades de feijão, devido aos diferentes períodos de safra. Vale lembrar, como relatado pela nutricionista, o feijão carioca era bem aceito pelos comensais do RU (estudantes), ao passo que o vermelho apresentava menor aceitação. Contudo, ainda se decidiu por incluir o feijão vermelho, pois este produto era característico da região da Zona da Mata de Minas Gerais, mantê-lo nas compras significaria continuar dando oportunidade aos produtores de Viçosa e região.

Além disto, na segunda Chamada Pública, quando se abriu para a compra de feijão carioca não houve proposta de venda. Ainda no que se refere à solicitação de duas variedades de feijão, carioca e vermelho, a princípio a quantidade requerida seria igual para os dois itens, no entanto, a diferença de preços, gerou grande discussão entre os membros da comissão do PAA, alguns defendiam a aquisição somente do feijão carioca, em função a economia de recursos.

As especificações dos produtos, condições de transporte e teste de qualidade, para os itens pó de café, banana prata, feijão carioca e vermelho reproduziram os mesmos padrões dos editais de Chamada Pública 01/2013 e 01/2014 (UFV, 2013; Ufv, 2014b). Foi elaborado as especificações para os itens que não constavam em outros editais, moranga híbrida e tangerina ponkan.

Uma particularidade da terceira Chamada Pública foi com relação aos critérios de priorização dos agricultores, no edital constava que os critérios adotados para elaboração da lista classificatória dos aptos ao fornecimento era o preço final de venda, em caso de empate no parâmetro preço, a classificação seguiria a ordem: Fornecedores do âmbito local; Assentados de reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas ou quilombolas; Fornecedores de gêneros alimentícios orgânicos ou agroecológicos; Grupos formais sobre os informais e estes sobre os fornecedores individuais e Organizações com maior porcentagem de agricultores familiares e/ou empreendedores no seu quadro de sócios. Foram habilitados os agricultores que apresentaram todos os documentos exigidos na Chamada Pública (UFV, 2015a).

Entretanto, vale ressaltar, que embora o preço não fosse critério de priorização nos editais anteriores, a classificação das propostas de venda se davam pelo menor preço, portanto, pode-se inferir, que a classificação pelo preço nos editais 01/2013 e 01/2014, induziram os agricultores a apresentar um preço menor que o de referência para serem habilitados para fornecimento.

No dia 23 de março de 2015, o aviso de dispensa de licitação, Edital de Chamada Pública da agricultura familiar e do empreendedor familiar nº 01/2015 da Ufv (ANEXO H), foi publicado no DOU nº 55, página 41 (SANTOS, 2015), no mesmo dia o edital foi divulgado no site da DMT: <http://www.dmt.ufv.br> e da Ufv: [https://www2.dti.ufv.br/ccs\\_noticias/scripts/exibeNoticia2.php?codNot=22967](https://www2.dti.ufv.br/ccs_noticias/scripts/exibeNoticia2.php?codNot=22967), e foi enviado para o escritório regional da EMATER de Viçosa para ser despachados para os escritórios municipais da região juntamente com os folders e cartazes de propaganda do programa, a

ITCP ficou encarregada de disseminar o edital e os materiais de divulgação do PAA junto às cooperativas, associações, UNICAFES e CTA/ZM, o edital também foi publicado na página eletrônica do MDS: <http://www.mds.gov.br>, no link PAA Compra Institucional, Chamadas realizadas.

Os agricultores ou empreendimentos familiares interessados em participar como possíveis fornecedores deveriam apresentar a documentação de habilitação e proposta de venda. Participaram da Chamada Pública seis empreendimentos da agricultura familiar, e foram apresentados 17 propostas de venda, sendo 6 para o pó de café, 3 para o feijão carioca, 3 para o feijão vermelho, 3 para a banana prata, 1 para tangerina ponkan e 1 para moranga híbrida (UFV, 2015b).

Para seleção dos empreendimentos da agricultura familiar, as propostas foram classificadas considerando-se a ordenação crescente dos valores por item (menor valor). A lista com a ordem classificatória dos agricultores foi publicada na página eletrônica da DMT no dia 07 de abril de 2015. Os empreendimentos que foram classificados em primeiro lugar para os produtos feijão carioca, feijão vermelho e pó de café deveriam apresentar no RU, até dia 10 de abril de 2015, as amostras dos produtos segundo os critérios mencionado no item 6 do edital (UFV, 2015b).

Quanto às amostras apresentadas pelos empreendimentos de agricultores familiares que foram classificados em 1º lugar para os itens feijão carioca, feijão vermelho e pó de café, o parecer técnico emitido em 16 de abril de 2015, evidenciou que o feijão vermelho não cumpriu as especificações dispostas no subitem 6.3.3 do edital de Chamada pública 01/2015 (UFV, 2015a), quanto ao quesito aparência dos grãos crus, observou-se mistura de grãos viçosos com grão murchos e duros, no ato da cocção apresentou-se cocção desigual, alguns bem cozidos e outros muito duros (UFV, 2015g). O parecer técnico foi encaminhado pela Nutricionista RT pelo RU à DMT, para as medidas cabíveis.

No dia 28 de abril de 2015, a DMT expediu comunicado de desclassificação da cooperativa, para fornecimento o feijão vermelho (UFV, 2015h). De acordo com o item 6.2 do edital de Chamada Pública 01/2015, o processo prosseguiu convocando o classificado subsequente para apresentar amostra no prazo de 48 horas (UFV, 2015i).

As amostras de feijão vermelho da segunda classificada foram submetidas a teste de catação, cocção, características organolépticas e pureza do produto, na cozinha experimental da DAL, segundo o parecer técnico o produto não atendeu o quesito ausência de impureza, uma vez que, ao ser lavado os grãos apresentaram-se a superfície da água, com aspecto murcho e furado, presença de carunchos e gorgulhos, sugerindo a existência de bicho (UFV, 2015j). O relatório técnico foi encaminhado para DMT, no dia 04 de maio de 2015, para adoção das diligências necessárias.

De posse das informações, a DMT expediu em 05 de maio de 2015 o comunicado de desclassificação da segunda classificada para o feijão vermelho e como não havia mais propostas de venda para este item, o feijão vermelho foi excluído do processo (UFV, 2015).

Em virtude destes entraves não foi possível cumprir o cronograma de execução da Chamada Pública como disposto no anexo V do edital, a princípio a Classificação Final e convocação para assinatura do contrato estavam previstos para o período de 20 a 22 de abril de 2015, contudo o Resultado Final da Chamada pública 01/2015 só foi divulgado pela DMT em 05 de maio, no momento não foi estabelecida uma data para assinatura do contrato, pois, devido ao atraso no desenrolar do processo por aproximadamente 15 dias fazia-se necessário realizar um novo cronograma de fornecimento dos produtos, posto que, a primeira data de fornecimento havia sido planejada para a mesma data em que foi anunciado o resultado final, como pode ser observado no subitem 7.1 do edital (UFV, 2015a; Ufv, 2015m).

Antes de se encerrar o processo de Chamada Pública 01/2015, a DMT teve seu quadro de funcionários reduzido, em virtude da greve dos técnicos administrativos da Ufv que se iniciou em 28 de maio de 2015, em função disso o processo ficou novamente paralisado.

Os empreendimentos classificados em primeiro lugar para os itens feijão carioca, pó de café, tangerina ponkan, banana prata e moranga híbrida foram contatados na primeira semana de julho de 2015 para assinatura do contrato. Todavia, o atraso na emissão dos documentos, por parte da entidade contratante, impossibilitou a classificada de assumir o contrato, pois já havia ultrapassado o período de sazonalidade e os agricultores não dispunham dos produtos para fornecer ao RU. A DMT recebeu em 09 de maio de 2015 um ofício do presidente da organização apontando a inexecutabilidade de adesão e justificando o exposto.

Por conseguinte, a tangerina ponkan e moranga híbrida também foram excluídos do processo. Dos 5 itens (pó de café, banana prata, feijão carioca, vermelho, tangerina e moranga) solicitados nas Chamada Pública 01/2015 (Ufv, 2015a), manteve-se no final do processo 3 produtos, pó de café, banana prata e feijão carioca, sendo comente uma cooperativa beneficiada para fornecer todos os produtos, por meio de 3 agricultores familiares.

O cronograma de fornecimento dos alimentos que estava previsto para período de maio a dezembro de 2015, foi reorganizado para os meses de agosto a dezembro do mesmo ano, conseqüentemente houve necessidade de se alterar as datas de consumo no RU, mas manteve-se a refeição do almoço.

No mês de agosto de 2015, o feijão carioca foi servido por duas semanas consecutivas, já nos meses de setembro a novembro, por uma semana. O pó de café foi utilizado durante quatro semanas seguidas no mês de setembro e por uma semana nos meses de outubro, novembro e dezembro. A banana prata foi distribuída em dois sábados por mês, no período de setembro a novembro de 2015.

Avaliando a execução das compras do PAA em 2015, pode-se constatar, que diferentemente do que aconteceu nas primeiras aquisições do programa, não houve contratemplos no abastecimento da banana prata, em relação ao estágio de maturação da fruta, visto que todos os lotes

entregues no RU estavam no ponto de consumo e conforme especificações do subitem 3.2.4 do edital de Chamada Pública 01/2015 (UFV, 2015a). Vale chamar atenção, que o agricultor habilitado neste processo para fornecer a banana, era filiado a uma cooperativa. Esta possuía organização para apoiar os seus cooperados no que se diz respeito à assistência técnica para melhorar a produção, qualificando-os para comercialização e estrutura, como a disposição de uma câmara de maturação que auxiliava na maturação uniforme dos frutos, diante disso, não se houve problemas quanto à maturação da banana prata, como foi observado nas compras anteriores do PAA.

Apesar do atraso na execução das compras do PAA, o diretor da cooperativa ressaltou que foi exequível o novo cronograma de fornecimento da banana, pois este foi reprogramado para os meses de setembro a dezembro de 2015, época de safra do produto, caso contrário poderia ocorrer falhas no abastecimento. Com relação ao fornecimento do pó de café, o adiamento das entregas não gerou transtornos, pois tratava-se de um produto não perecível. Já a mudança no cronograma do feijão carioca favoreceu a organização da entidade e do agricultor fornecedor, que aumentou a produção com a intenção de comercializar para a UFV. Ademais foi preciso investir em equipamentos para estocar o feijão, tendo em vista a qualidade do produto.

As entregas do pó do café e do feijão carioca aconteceram sem intercorrências, e foram distribuídos no RU, na refeição do almoço em conformidade com o cronograma. A Figura 14 mostra o feijão empacotado e estocado na cooperativa, para ser entregue ao RU.



Fonte: Arquivo pessoal dos autores, 2015.

**Figura 14.** Feijão carioca armazenado na cooperativa de Tombos para ser entregue no restaurante universitário da Universidade federal de Viçosa, Minas Gerais.

## Balanço das ações do PAA da UFV

Foi realizada, em 12 de julho de 2015, uma roda de conversa sobre o PAA na UFV durante a 7ª Troca de Saberes, que aconteceu durante a 86ª Semana do Fazendeiro da UFV. A roda de conversas foi organizada pela comissão gestora do PAA e articulada pela ITCP. A temática abordada no encontro foi “Oportunidades de mercado para agricultura familiar, ênfase no PAA, modalidade CI, na UFV”. O objetivo do espaço foi debater o instrumento de política pública que garante que parte dos alimentos comprados pelo RU seja proveniente da agricultura familiar e fazer uma avaliação do PAA, CI na UFV.

Participaram da rodada de conversa aproximadamente 45 pessoas, entre agricultores familiares de Viçosa e região, representante de cooperativas de Muriaé, Tombos, Espera Feliz e Manhuaçu, associações de Viçosa, Acaiaca, Divino e Araponga, movimentos de mulheres rurais de Santa Margarida, rede de intercâmbio de Simonésia, entidades como CTA/ZM e UNICAFES, estudantes de graduação da UFV vinculados a ITCP. O comparecimento de representações de empreendimentos e agricultores de diferentes municípios da Zona da Mata de Minas Gerais foi propício para disseminar e avaliar o Programa na Universidade. Os membros da comissão gestora do PAA na UFV que estavam presentes foram a Assessora da Saúde da PCD e coordenadora do programa, nutricionista RT pelo RU e a professora do Departamento de Economia Rural.

Inicialmente a nutricionista apresentou dados sobre a implementação do PAA na UFV, as Chamadas Públicas, a execução do programa, as dificuldades da Universidade e dos agricultores, as experiências positivas e negativas, os gargalos enfrentados pela comissão para expansão do PAA na Instituição. Posteriormente a exposição da nutricionista, um professor do curso de Licenciatura em Educação do Campo da UFV, mediou a conversa e abriu espaço aos presentes para perguntas, opiniões e avaliação, nutricionista e a coordenadora do programa, responderam os questionamentos (Figura 15).

Foi um espaço privilegiado tanto para a comissão gestora quanto para os agricultores, pois foi possível realizar um balanço do PAA, obter um retorno da população quanto às ações do programa e incentivar os agricultores a participarem do planejamento das ações, além de agregar conhecimento para a construção de futuras chamadas públicas (LOPES, 2015).



Fonte: Troca de saberes/Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares, 2015.

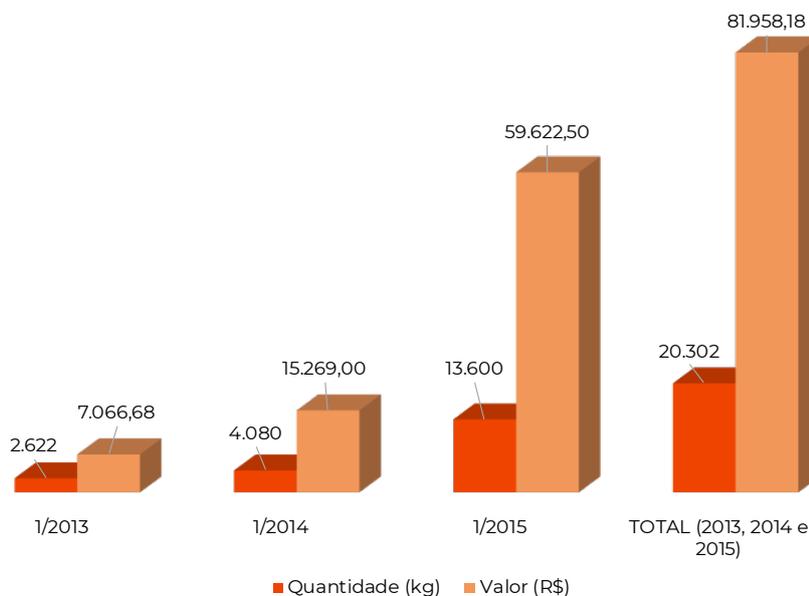
**Figura 15.** Rodada de conversa sobre o Programa de Aquisição de Alimentos na 7ª Troca de Saberes realizada na 86ª Semana do Fazendeiro, Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais.

Outro evento durante a 86ª Semana do Fazendeiro que abriu portas para discussão do PAA foi a III Semana da Mulher Rural da Zona da Mata de Minas Gerais promovida pela EMATER, entre os dias 13 a 15 de julho de 2015. Participaram dos três dias de encontro cerca de 1200 mulheres de diferentes cidades da região. A Assessora da Saúde, coordenadora do programa, foi convidada para proferir uma palestra, sobre o PAA na UFV, além do tema, foi abordado pela palestrante outras políticas públicas disponíveis para a mulher no país, visando estimular a autonomia e a conquista de espaços públicos, a título de exemplo, foi mencionando a experiência de uma agricultora familiar como fornecedora do pó de café na primeira compra do PAA, demonstrando que a mulher pode ser responsável pela produção de gêneros alimentícios que alimenta tanto a família como a comunidade onde vivem, dirigir a comercialização, contribuir com o aumento da renda familiar, melhorar a qualidade de vida e SAN.

Se inscreveram para as atividades da 86ª Semana do Fazendeiro mais de 3 mil pessoas, e todas receberam uma pasta na qual foi distribuído o folder sobre o PAA na UFV, com o objetivo de divulgar juntos às pessoas, comunidades e cidades.

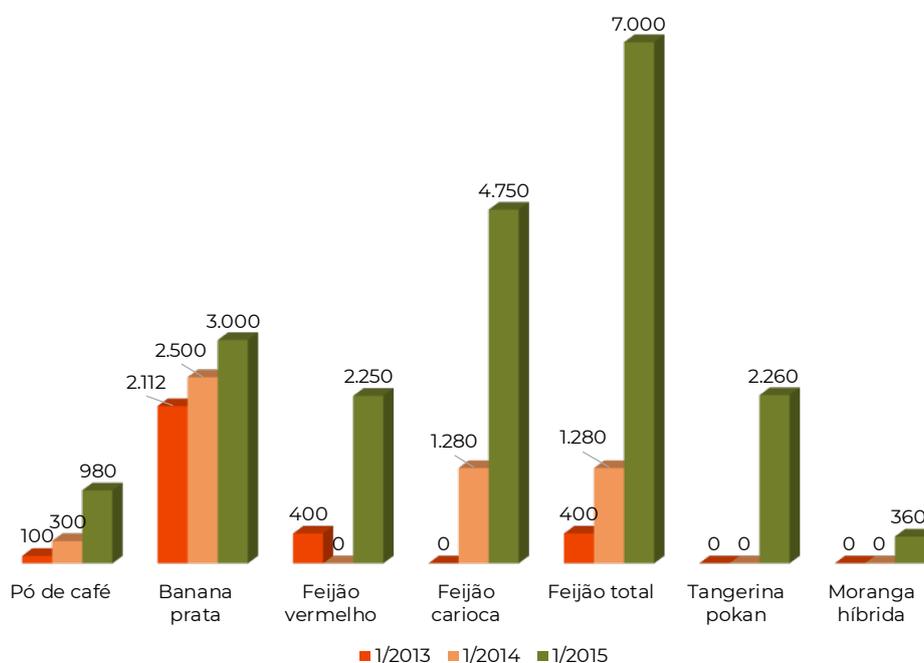
## **Desafios do processo de implementação do Programa de Aquisição de Alimentos na Universidade Federal de Viçosa**

Nos 3 anos de implementação do PAA na UFV, 2013 a 2015, a instituição disponibilizou cerca de R\$ 81.958,18 para a aquisição de aproximadamente de 20 toneladas de alimentos de agricultura familiar (Gráfico 3).



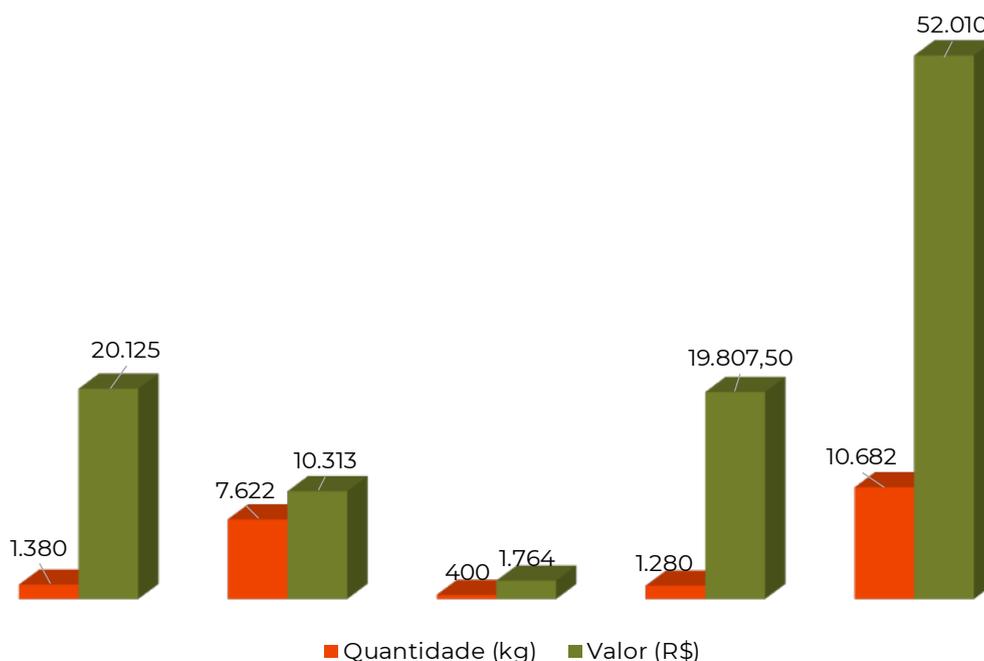
**Gráfico 3.** Evolução dos recursos financeiros, em reais, e quantidades de alimentos, em quilogramas, disponibilizados para compras por meio das Chamadas Públicas 01/2013, 01/2014 e 01/2015 do Programa de Aquisição de Alimentos, Universidade Federal de Viçosa.

As três Chamadas Públicas foram planejadas para aquisição de banana prata, feijão vermelho e carioca, pó de café, tangerina ponkan e moranga híbrida, com exceção dos dois últimos itens, os outros foram solicitados pela UFV em todos os editais de compras do PAA, e o quantitativo foi aumentando a cada Chamada Pública (Gráfico 4).



**Gráfico 4.** Evolução do quantitativo, em quilogramas, dos alimentos agricultura familiar solicitados nos editais de Chamada Pública 01/2013, 01/2014 e 01/2015 do Programa de Aquisição de Alimentos da Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais.

Entretanto, vale lembrar que em razão dos vários entraves no decorrer da execução das Chamadas Públicas, o quantitativo de alimentos projetados para compras não foi adquirido na totalidade, alguns itens foram excluídos do processo, como feijão carioca na segunda compra, o feijão vermelho, tangerina ponkan e moranga hibrida na terceira compra. Assim, o investimento real da UFV com PAA, nestes 3 anos, foi de aproximadamente R\$ 52.010,00, com a aquisição de aproximadamente 10.682 toneladas alimentos da agricultura familiar (Gráfico 5).



**Gráfico 5.** Somatório das quantidades, em quilogramas, de alimentos comprados e valor gasto, em reais, nas Chamadas Públicas 01/2013, 01/2014 e 01/2015 do Programa de Aquisição de Alimentos da Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, Minas Gerais.

Ressalta-se, que o desconhecimento do programa e dos seus objetivos, por parte dos administradores públicos, pode gerar ameaças a continuidade do PAA, quando se analisa somente os números, o que representa um entrave. Portanto a decisão de efetivar o programa deve partir da disposição da Instituição.

Outra questão muito debatida nas reuniões foi à sistematização de duas Chamadas Públicas simultaneamente, uma para alimentos perecíveis e outra para não perecíveis, ou a realização de várias Chamadas Públicas, uma para cada item solicitado, com propósito de evitar atraso e paralisação em todo processo caso ocorresse problema com alguns dos itens solicitados, como foi observado nos editais de Chamada Publica 01/2014 e 01/2015.

Todavia a DMT julgava o método dispendioso para Universidade, haja vista, que as Chamadas Públicas eram executadas manualmente, e não existia dentro da CPL um profissional responsável por gerir, exclusivamente, todos os trâmites burocráticos do programa. Ademais este procedimento

tornar-se-ia mais oneroso para UFV, visto que, cada edital de Chamada Pública gerava custos para publicação no DOU e divulgação em jornais e na mídia local e regional.

Situação contrária à referida acima, foi observada na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), o planejamento da primeira compra de alimentos dos agricultores por meio da CI do PAA, foi publicada em dezembro de 2015, por meio de três editais de Chamada Pública, por lote de alimentos, sendo o edital 01 para aquisição de carne suína, o edital 02 para hortifrúti e o 03 para carne bovina, situação que a comissão gestora do PAA na UFV esforçou-se para que fosse realizado (UFRGS, 2015a, UFRGS, 2015b, UFRGS, 2015c).

A não efetivação do cronograma dentro do prazo preestabelecido afetava, principalmente, o fornecimento dos produtos perecíveis, como a banana, uma vez que não poderiam ser armazenados, causando transtornos, também, para o agricultor que ficava sem mercado para escoar o produto, gerando perdas tanto do produto, quanto financeira.

O delongar para finalizar o processo de Chamada Pública e as mudanças nos cronogramas de abastecimento do Programa foi apontado pelo agricultor como um fator negativo que comprometeu a qualidade do produto no ato das entregas.

Acresce-se, como um dos fatores que atrasam a execução das Chamadas Públicas nas Universidades, as greves dos servidores, trabalhar com um número reduzido de funcionários, impossibilitava a execução do programa em tempo hábil, conforme o cronograma previsto no planejamento. Ademais os processos burocráticos internos da Universidade foram apontados como uma das fragilidades do PAA em uma instituição Pública Federal.

Outro ponto refere-se ao fato de que abastecer o RU com uma maior variedade de alimentos da agricultura familiar e com quantidade que o restaurante demandava sem que ocorresse intercorrências é um desafio que necessita de planejamento em conjunto. Uma das ferramentas para ampliação das compras dos agricultores era o conhecimento da produção no município e região para atender o mercado institucional da UFV, aliada a assistência técnica dos agricultores capacitando-os para este novo mercado, uma situação de difícil resolução, pois a EMATER com seu atual contingente de técnicos e suas concepções metodológicas individualizantes não conseguia assumir esta atribuição.

Outros sim, era importante a parceria com projetos de extensão dentro da UFV para apoiar a organização do agricultor familiar para o mercado institucional, com a produção com menor intensidade ou sem uso de agrotóxicos, dentro das perspectivas da agroecologia

Neste sentido, depreende-se, que as compras públicas de alimentos da agricultura familiar incentivada pelo governo federal são importantes para inclusão do agricultor familiar no mercado, contudo, mas basta apenas ampliar os canais de comercialização, é importante também capacitar e dar suporte às instituições de assistência técnica e extensão rural, como a

EMATER, para que atuem como parceiras na implementação e execução do PAA, e assessorem os agricultores através da orientação em grupos, no planejamento do processo de produção, logística do transporte e da comercialização.

## **Mudança na gestão administrativa**

Em 21 de julho de 2015, ocorreu uma mudança na gestão administrativa da PCD e na DAL e alguns profissionais que participavam da comissão gestora do PAA na UFV foram desligados de suas funções. Diante da circunstância, a execução das compras do edital de Chamada Pública 01/2015 foi executada e finalizou em novembro de 2015, já que se havia realizado todos os procedimentos legais. Até o ano 2020 não houve mais compras da UFV por meio do PAA e sim uma articulação para a retomada da compra.

Pode-se inferir, portanto, a necessidade de se instituir dentro da Universidade uma comissão permanente que se destine à atividade de execução do PAA, para não gerar incertezas quanto a continuidade do programa.

## **Dificuldades dos agricultores familiares**

No que se refere às dificuldades dos agricultores familiares para acessarem o mercado institucional da UFV, percebeu-se a necessidade de estarem filiados em alguma organização formal, associação ou cooperativa, para serem priorizados. Outra limitação foi com relação à parte burocrática da Chamada Pública, principalmente, a elaboração da proposta de venda e documentação para habilitação, contudo, este entrave era minimizado com auxílio das associações, cooperativa e de uma empresa estadual de assistência técnica e extensão rural.

Neste caso, a cooperativa subsidiava o processo de formulação de projetos e capacitação dos agricultores quanto à organização da produção e a preparação dos produtos.

Os agricultores familiares relataram dificuldades para cumprir os requisitos referentes às especificações sobre qualidade e embalagem dos alimentos. O curto período de vigência da Chamada Pública, e as entregas fracionadas, também foram citadas como ponto que encarecia o transporte.

Ademais se percebeu que as exigências requeridas pela inspeção sanitária para fabricação dos produtos da agroindústria familiar foi obstáculo para um agricultor com relação ao programa e para prosseguir com suas atividades no meio rural. O agricultor se referiu ao PAA, como um mercado incerto, pois não se podia ter certeza da sua permanência.

Com relação, aos agricultores familiares beneficiários fornecedores do PAA na UFV, observou-se, majoritariamente, a presença de produtores que residiam em municípios da região da Zona da Mata de Minas Gerais sobre os agricultores locais (Viçosa).

## **Expansão do PAA para outros restaurantes da UFV**

Havia também a perspectiva que o PAA se expandisse para todos os restaurantes dos três campi da UFV, tanto aqueles com sistema de autogestão, no RU de Florestal, quanto os restaurantes que são gerenciados por empresas terceirizadas, no campi de Rio Paranaíba e outro restaurante que existe em Viçosa, que já estava comprando alguns alimentos da agricultura familiar, mas não pelo PAA.

Para o “setor jurídico”, a UFV não poderia determinar a origem dos alimentos adquiridos pelas empresas que gerenciavam os restaurantes. Situação contrária à exposta foi observada na implantação do PAA, modalidade CI, na Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) para os RU dos campi Erechim (UFFS, 2015a), Cerro Largo (UFFS, 2015b) e Realeza (UFFS, 2015c), que gerenciados por empresas terceirizadas. A metodologia utilizada para confecção da Chamada Pública diferiu da UFV, pois a Instituição lançou um edital para cadastramento das cooperativas de agricultores familiares, e quem iria comprar destes fornecedores seriam as empresas que atuavam nos RU, ou seja, as que dispõem de mão de obra para realização do serviço.

No edital de contratação das empresas prestadora de serviço de alimentação para UFFS foi incluído um critério vinculado ao pagamento da contratada, a qual exigia que fossem realizadas compras das cooperativas da agricultura familiar cadastradas. No momento do cadastro, as cooperativas iriam informar os itens que poderiam fornecer e o valor seria negociado entre a cooperativa e a empresa que adquiria os produtos. Contudo a empresa teria o direito de não adquirir junto às cooperativas os produtos que elas não dispunham, bem como os que aqueles que o valor fosse superior ao de mercado em mais de 10% (UFFS, 2015d)

Todavia, vale ressaltar, que a publicação do edital de Chamada Pública da UFFS aconteceu em 09 de julho de 2015, logo após a publicação do Decreto nº. 8.473, em 23 de junho de 2015, referente ao percentual mínimo de 30% a ser observado pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, por meio da modalidade CI do PAA (MDA, 2015; BRASIL, 2015).

Assim, pode-se deduzir, que a UFFS utilizou do decreto citado acima, para requerer das empresas terceirizadas responsáveis por gerenciar os RU, o encargo de articular as compras de alimentos da agricultura familiar por meio do PAA. E no momento que a Pró Reitora de Assuntos Comunitários da UFV tentou sistematizar este processo na Instituição, não existia aparato legal para que fundamentasse sua aspiração.

No que diz respeito ao Decreto nº. 8.473/2015, a partir de janeiro de 2016 ele entraria em vigor, assim presume-se que as Universidades Federais e demais órgãos públicos federais que compram alimentos, deveria planejar a adesão ao PAA e sistematizar os editais de Chamadas Públicas com antecedência, para que o percentual mínimo de compras de alimentos da agricultura familiar possa ser atingindo no decorrer do ano de 2016.

Na tentativa de verificar quais Universidades já haviam se estruturado para esta compra ou que estavam articulando o processo, consultou-se o site do MDS, através do link PAA compra institucional, chamadas realizadas e chamadas em andamento, pode-se verificar que existem 4 universidades organizadas para atender o decreto, sendo elas: Universidade Federal do Paraná, Universidade Federal de Santa Maria, Universidade Federal de Pelotas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul e está em articulação desde julho de 2015 as compras da UFFS.

## **Avaliação dos envolvidos no PAA da UFV**

Mesmo em meio aos percalços, foi possível observar avaliações positivas sobre o PAA na UFV já que os problemas que acometeram a implementação do PAA na UFV eram próprios do processo e foi interessante que eles surgissem para a comissão gestora aprender como atuar frente aos obstáculos internos e externos.

Como aspectos positivos para a UFV, pode-se ressaltar o reconhecimento de um trabalho de cunho social e econômico. A experiência de trabalhar em equipe com a expectativa de se chegar a um objetivo único, que era a efetivação das compras da agricultura familiar na Universidade.

Nesse sentido, o PAA na UFV surgiu como mercado complementar para a comercialização da produção dos agricultores familiares, com preços mais justos, aproximação com o consumidor, visto que se excluía o atravessador. Observou-se também, referência a valorização da agricultura familiar, aumento da renda e a contribuição para SAN dos agricultores e de suas famílias. Além disso, observou-se a questão relacionada a preparação dos agricultores para atender as exigências do mercado consumidor.

O estímulo ao associativismo e o cooperativismo também foi mencionado por um gestor, com o aumento gradativo das quantidades de alimentos solicitados em cada processo, os agricultores começaram a perceber que para permanecerem no mercado institucional da UFV e atender os quantitativos exigidos, era fundamental a organização em grupos formais, associações ou cooperativas, assim as propostas de vendas começaram a ser enviadas para Universidade por meio de empreendimentos coletivos de agricultores familiares.

Para os diretores dos empreendimentos coletivos o pagamento em dia pela UFV, foi um dos pontos positivos do programa.

Os agricultores fizeram uma avaliação geral positiva, ressaltando que o programa deveria se expandir na Universidade, aumentando as quantidades de alimentos comprados da agricultura familiar. Existia também a expectativa de se cumprir a exigência do Decreto nº. 8.473/2015, que dispõe sobre a compra mínima de 30% dos alimentos adquiridos pelos órgãos federais pela modalidade CI do PAA, o que iria expandir os produtos comercializados.

O principal ponto de destaque é a garantia da comercialização dos seus produtos, o preço adequado, a venda direta ao consumidor, deixando

de existir o atravessador, a comercialização de um volume maior de produtos.

Também podem ser sinalizados como benefícios da inserção no PAA da UFV a valorização do agricultor familiar, bem como de seus produtos, a abertura de um mercado adicional para escoamento dos alimentos da agricultura familiar, propiciado por uma Universidade Federal, espaço antes não acessado pelos agricultores. Além disso, notou-se a referência ao PAA, como um instrumento de política pública que tem contribuído para manutenção do agricultor no meio rural.

Existia também, na concepção da maioria dos agricultores familiares uma associação entre o PAA, alimentação saudável e a saúde dos consumidores. Quando os agricultores foram questionados sobre o porquê da aquisição dos produtos da agricultura familiar pela UFV, vários afirmaram tratar-se de uma opção vinculada à saúde da população, que segundo estes, seria favorecida pelo consumo de alimentos mais saudáveis produzidos de forma mais sustentável.

Para os gestores a contribuição do PAA, para o público beneficiário consumidor, os estudantes que faziam uso do RU, era a oferta de um alimento mais saudável, mais fresco e de qualidade, pois era produzido na região e sofriam menos danos com o transporte.

A inclusão no RU de alimentos que respeitavam o hábito alimentar e cultura local/regional, cultivados pela família dos agricultores, com práticas menos agressivas de produção. Para os envolvidos no PAA na UFV, o arranjo institucional do programa abriu a possibilidade de um mercado adicional para comercialização dos alimentos da agricultura familiar, beneficiando tanto os agricultores quanto os consumidores do RU, ao passo que a Universidade desempenhou seu papel social, estimulou a agricultura familiar, gerou renda para os fornecedores e possibilitou o acesso a alimentos produzidos na região de maneira mais sustentável e de melhor qualidade aos estudantes, promovendo a política de SAN.

## **Considerações finais**

A compra de alimentos da agricultura familiar para o RU da UFV por meio do PAA, modalidade CI, representou um importante mecanismo de promoção da SAN e incentivo a agricultura familiar.

Pode-se observar que as limitações do Programa eram de toda ordem, tais como, compreensão da legislação e do formato de tramitação da Chamada Pública. No entanto, mesmo frente aos obstáculos, foi possível observar, por meio das entrevistas com os envolvidos, que os objetivos delineados pelos gestores para implementação do programa na UFV têm sido efetivados e os resultados pontuados foram satisfatórios como a aquisição de alimentos produzidos de forma mais sustentável e com inclusão e valorização de alimentos regionais no cardápio do RU, aproximação da Instituição com a ponta da cadeia produtiva de alimentos, o agricultor familiar, contribuindo para aumentar a renda familiar dos

agricultores e a SAN do público beneficiário do PAA, consumidores e fornecedores. Observou-se também a necessidade à organização dos agricultores em grupos formais. O registro da experiência, com seus erros e acertos, pode coadjuvar para planejamento de futuras compras de alimentos da agricultura familiar. Com os subsídios elencados neste trabalho pode-se prever os problemas e as possíveis soluções.

É importante ressaltar que como instituição pública que desenvolve ações de pesquisa, ensino e extensão, as Universidades podem ser propulsoras dos processos de fortalecimento da agricultura familiar e segurança alimentar e nutricional, já que contam com recursos humanos especializados que poderiam empenhar-se por meio de projetos para superar os desafios elencados. No caso da UFV, que conta com cursos de graduação e pós-graduação em agronomia, cooperativismo, nutrição, agroecologia, entre outros, e que se reconhece como referência nas áreas de ciências agrárias, priorizar e investir no PAA Institucional representa um esforço que está em consonância com seus objetivos de promoção do desenvolvimento social e econômico de sua região.

## Referências

ANDES. Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior. **Greve de 2012 dos docentes federais passa a ser a mais longa da história do setor**. Disponível em: < <http://www.andes.org.br>>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

BRASIL. lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 de junho de 1993. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial da União**. Brasília, 25 de julho de 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm)>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. **Diário Oficial da União. Brasília**, 20 de julho de 2010. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm)>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.515, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. **Diário Oficial da União**. Brasília, 17 de outubro de 2011. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm)>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012. Dispõe sobre o Regulamento do art. 19 da Lei nº10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa De Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº12.512, de 14 de outubro de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 de julho de 2012. Disponível em : <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm)>. Acesso em 10 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 50, de 26 de setembro de 2012. Dispõe sobre a sistemática de funcionamento da modalidade de execução Compra Institucional, no âmbito do Programa de Aquisição de

Alimentos da Agricultura Familiar - PAA. **Diário Oficial da União**. Brasília, 27 de setembro de 2012a. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_64/Resolucao\\_no\\_50-\\_de\\_26\\_de\\_setembro\\_de\\_2012.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/Resolucao_no_50-_de_26_de_setembro_de_2012.pdf)>. Acesso em 10 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.293, de 12 de agosto de 2014. Altera o Decreto no 7.775, de 4 de julho de 2012, que dispõe sobre o Programa de Aquisição de Alimentos. **Diário Oficial da União**. Brasília, 13 de agosto de 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8293.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8293.htm)>. Acesso em 10 de janeiro de 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.473 de 22 de junho de 2015. Estabelece, no âmbito da Administração Pública federal, o percentual mínimo destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 26 de junho de 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8473.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8473.htm)>. Acesso em 10 de janeiro de 2015.

CTA/ZM. CENTRO DE TECNOLOGIAS ALTERNATIVAS DA ZONA DA MATA. **Mulheres e agroecologia em rede**. Viçosa, 2014. Disponível em <<http://mulhereseagroecologia.blogspot.com.br/p/sobre.html>>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

DEL GIÚDICE, J. Z. A.; LORETO, M. D. S.; AZEVEDO, D. S. O Programa de Assistência Estudantil: características e repercussões nos indicadores acadêmicos e nas condições de vida dos beneficiários. **Oikos: Revista Brasileira de Economia Doméstica**, Viçosa, v. 24, n.2, p. 038-067, 2013.

LOPES, F. **Conversa sobre PAA é realizada durante a Troca de Saberes**. 2015. Disponível em <<http://cooperarsuperandodesigualdades.blogspot.com.br/2015/07/conversa-sobre-paa-e-realizada-durante.html>>. Acesso em 11 de janeiro de 2016

MACHADO, C. T. C. **Agricultura familiar, instrumentos de ação pública e o jogo de interesses: uma análise do selo combustível social**. 2015. 162f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

MARTINS, D, D, S. Aviso de Dispensa de Licitação nº 011/2013 da UFV. **Diário Oficial da União**. Brasília, 24 de dezembro de 2013. Disponível em: <<http://www.e-dou.com.br>>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano Safra amplia mercado para a agricultura familiar**. Brasília; 2015. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/plano-safra-amplia-mercado-para-agricultura-familiar>>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Modalidade PAA - Compra Institucional Autoriza a Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, com dispensa de procedimento licitatório pela Lei nº 12.512/2011**. Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/d-nota-compartilhada-mp-e-mds-compras-institucional-paa-tutorial\\_siasg\\_lei-12-512-doc-alteracao.pdf](http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/d-nota-compartilhada-mp-e-mds-compras-institucional-paa-tutorial_siasg_lei-12-512-doc-alteracao.pdf)>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

PASSOS, A. Oportunidade para o agricultor familiar de Viçosa e região. **Jornal da UFV nº 1456**. Viçosa, janeiro/fevereiro, 2014. Disponível em: <<http://novoportal.ufv.br/portalufvnovo/www/wp-content/uploads/2014/04/Janeiro-e-Fevereiro.pdf>>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

ROMANO, J. O. **Política nas políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009. 308 p.

SANTOS, L. W. Aviso de Chamada Pública nº01/2012 da Universidade Federal de Viçosa. Brasília. **Diário Oficial da União**. Brasília, 23 de março de 2015. Disponível em: <<http://www.e-dou.com.br>>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

UFFS. UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL. **Chamada Pública nº 01/2015 campus Erechim – RS.** Erechim, 2015a. Disponível: <[http://www.uffs.edu.br/images/Edital\\_chamada\\_erechim.pdf](http://www.uffs.edu.br/images/Edital_chamada_erechim.pdf)>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Chamada Pública nº 02/2015 campus Cerro Largo – RS.** Cerro Largo; 2015b. Disponível em: <[http://www.uffs.edu.br/images/edital\\_Chamada\\_Cerro\\_Largo.pdf](http://www.uffs.edu.br/images/edital_Chamada_Cerro_Largo.pdf)>. Acesso em 11 de janeiro de 2016

\_\_\_\_\_. **Chamada Pública nº 03/2015 campus Realeza – RS.** Realeza, 2015c. Disponível em: <[http://www.uffs.edu.br/images/Edital\\_Chamada\\_de\\_Realeza.pdf](http://www.uffs.edu.br/images/Edital_Chamada_de_Realeza.pdf)>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. UFFS abre chamada para compra de alimentos da agricultura familiar. 2015d. Disponível em: < [http://www.uffs.edu.br/index.php?site=uffs&option=com\\_content&view=article&id=7872:uffs-abre-chamada-para-compra-de-alimentos-da-agricultura-familiar&catid=37:noticiasinstitucional](http://www.uffs.edu.br/index.php?site=uffs&option=com_content&view=article&id=7872:uffs-abre-chamada-para-compra-de-alimentos-da-agricultura-familiar&catid=37:noticiasinstitucional)>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

UFPEL. UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS. **Chamada Pública FAU N° 001/2014.** Pelotas, 2014. Disponível: <[http://www.fundacoesufpel.com.br/index.php/editais/ultimos\\_editais/](http://www.fundacoesufpel.com.br/index.php/editais/ultimos_editais/)>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Chamada Pública FAU N° 001/2015.** Pelotas, 2015. Disponível: < [http://ccs2.ufpel.edu.br/wp/wp-content/uploads/2015/10/Aviso-de-Chamada-Publica-001\\_2015\\_FAU\\_RE\\_PAA.pdf](http://ccs2.ufpel.edu.br/wp/wp-content/uploads/2015/10/Aviso-de-Chamada-Publica-001_2015_FAU_RE_PAA.pdf)>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

UFPR. UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. **Chamada Pública n.º 01/2012-GR/PRA.** Curitiba; 2012. Disponível: <[http://www.pra.ufpr.br/portal/dsg/files/2012/10/chamada\\_publica\\_01\\_2012.pdf](http://www.pra.ufpr.br/portal/dsg/files/2012/10/chamada_publica_01_2012.pdf)>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Chamada Pública n.º 01/2013-GR/PRA/DSG.** Curitiba; 2013. Disponível: <<http://www.pra.ufpr.br>>. Acesso em 11 de janeiro de 2016

\_\_\_\_\_. **Edital de Chamada Pública N.º 01/2015-Gr/Pra.** Curitiba; 2015. Disponível: <<http://www.pra.ufpr.br>>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

UFRGS. UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Chamada Pública nº 001/CPL/UFRGS/2016.** Porto Alegre, 2015a. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/proplan/servicos/licitacoes/editais>>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Chamada Pública nº 002/CPL/UFRGS/2016.** Porto Alegre, 2015b. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/proplan/servicos/licitacoes/editais>>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Chamada Pública nº 003/CPL/UFRGS/2016.** Porto Alegre, 2015c. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/proplan/servicos/licitacoes/editais>>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

UFSM. UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA. **Chamada Pública nº. 01/2013.** Santa Maria; 2013. Disponível: <<http://site.ufsm.br/licitacoes/anteriores>>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Chamada Pública n. 01/2015.** Santa Maria; 2015. Disponível: <<http://site.ufsm.br/licitacoes/anteriores>>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

UFV. UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. Pró Reitoria de Assuntos Comunitários. **Proposta de: “Política de Segurança Alimentar e Nutricional para a Universidade Federal de Viçosa”.** Viçosa, 2012.

\_\_\_\_\_. Registro Escolar. **Calendário escolar curso de graduação, ano letivo 2012.** Viçosa, 2012a. Disponível em: <<http://www.res.ufv.br/docs/CalendarioGraduacao2012-POS-GREVE.pdf>>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. Diretoria de Material. **Edital da Chamada Pública 001/2013 para aquisição de alimentos do PAA**. Viçosa, 2013. Disponível em: <[https://www2.dti.ufv.br/noticia/files/anexos/phdU2EeXU\\_9690.pdf](https://www2.dti.ufv.br/noticia/files/anexos/phdU2EeXU_9690.pdf)>. Acesso 11 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. **UFV lança chamada pública para Programa de Aquisição de Alimentos**. Viçosa, 2013a. Disponível em: <[https://www2.dti.ufv.br/ccs\\_noticias/scripts/exibeNoticia.php?codNot=20140](https://www2.dti.ufv.br/ccs_noticias/scripts/exibeNoticia.php?codNot=20140)>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. Registro de Atividades de Extensão (RAEX). **Lançamento da implantação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na Universidade Federal de Viçosa**. Viçosa, 2013b. Disponível em: <<https://www2.dti.ufv.br/raex/scripts/dadosAtividade.php>>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. Diretoria de Material. **Resultado da Chamada Pública 01/2013**. Viçosa, 2013c. Disponível em: <[https://www2.dti.ufv.br/noticia/files/anexos/phpsmjCDA\\_9747.pdf](https://www2.dti.ufv.br/noticia/files/anexos/phpsmjCDA_9747.pdf)>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. Pró Reitoria de Assuntos Comunitários. **Ato nº 034 de 17 de julho de 2014**. Instituiu a comissão do PAA – Programa de Aquisição de Alimentos, Viçosa, 2014.

\_\_\_\_\_. Diretoria de Material. **Edital da Chamada Pública 001/2014 para aquisição de alimentos do PAA**. Viçosa, 2014. Disponível em: <<http://www.dmt.ufv.br/?noticias=chamada-publica-0012014-aquisicao-de-generos-alimenticios-pelo-paa>>. Acesso 11 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. Diretoria de Material. **Resultado do Edital da Chamada Pública 001/2014**. Viçosa, 2014a. Disponível em: <<http://www.dmt.ufv.br/wp-content/uploads/Resultado-da-Chamada-P%C3%BABlica.pdf>>. Acesso 11 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. Diretoria de Material. **Laudo de Classificação Pó de Café**. Viçosa, 2014b. Disponível em: <<http://www.dmt.ufv.br/wp-content/uploads/Laudo-An%C3%AAlise-do-Item-2-P%C3%B3-de-Caf%C3%A9.pdf>>. Acesso 11 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. Diretoria de Material. **Comunicado de desclassificação de participante**. Viçosa, 2014c. Disponível em: <<http://www.dmt.ufv.br/wp-content/uploads/Comunicado-01-sesclassifica%C3%A7%C3%A3o-de-Participante1.pdf>>. Acesso 11 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. Pró Reitoria de Planejamento e Orçamento. **Relatório de Atividade 2015: Ano de Base 2014**. Viçosa, 2015. 278 p.

\_\_\_\_\_. Diretoria de Material. **Edital de Chamada Pública 01/2015**. Viçosa, 2015a. Disponível em <<http://www.dmt.ufv.br/?noticias=chamada-publica-0012015-aquisicao-de-generos-alimenticios-pelo-paa>>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. Diretoria de Material. **Resultado da Chamada Pública 01/2015**. Viçosa, 2015b. Disponível em <<http://www.dmt.ufv.br/wp-content/uploads/Resultado-da-Chamada-P%C3%BABlica-01-2015.pdf>>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. Diretoria de Material. **Recurso interposto pela ASSOV**. Viçosa, 2015c. Disponível em <<http://www.dmt.ufv.br/wp-content/uploads/Recurso-Interposto-pela-ASSOV.pdf>>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. Diretoria de Material. **Análise de interposição de recurso**. Viçosa, 2015d. Disponível em <<http://www.dmt.ufv.br/wp-content/uploads/An%C3%AAlise-do-Recurso-pela-Comiss%C3%A3o-Permanente-de-Licita%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. Diretoria de Material. **Parecer da Procuradoria Jurídica Federal**. Viçosa, 2015e. Disponível em <<http://www.dmt.ufv.br/wp-content/uploads/Parecer-da-Procuradoria-Jur%C3%ADdica-Federal.pdf>>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. Diretoria de Material. **Ratificação de autoridade competente – Ordenador de Despesas**. Viçosa, 2015f. Disponível em <<http://www.dmt.ufv.br/wp-content/uploads/08->

Ratifica%C3%A7%C3%A3o-da-Autoridade-Competente-Ordenador-de-Despesa.pdf>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. Diretoria de Material. **Parecer técnico das amostras Chamada Pública 01/2015**. Viçosa, 2015g. Disponível em < <http://www.dmt.ufv.br/wp-content/uploads/09-An%C3%AAllise-das-Amostras-dos-produtos.pdf>>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. Diretoria de Material. **Comunicado 02. Desclassificação de participante Chamada Pública 01/2015**. Viçosa, 2015h. Disponível em <http://www.dmt.ufv.br/wp-content/uploads/10-Comunicado-02-Desclassifica%C3%A7%C3%A3o-de-Participante-.pdf>>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. Diretoria de Material. **Comunicado 03. Convocação para apresentação da amostra. Chamada Pública 01/2015**. Viçosa, 2015i. Disponível em < <http://www.dmt.ufv.br/wp-content/uploads/11-Comunicado-03-Convoca%C3%A7%C3%A3o-para-apresenta%C3%A7%C3%A3o-de-amostra.pdf>>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. Diretoria de Material. **Parecer técnico das amostras Chamada publica 01/2015 (feijão vermelho)**. Viçosa, 2015j. Disponível em < <http://www.dmt.ufv.br/wp-content/uploads/An%C3%AAllise-das-Amostras-dos-Produtos.pdf>>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

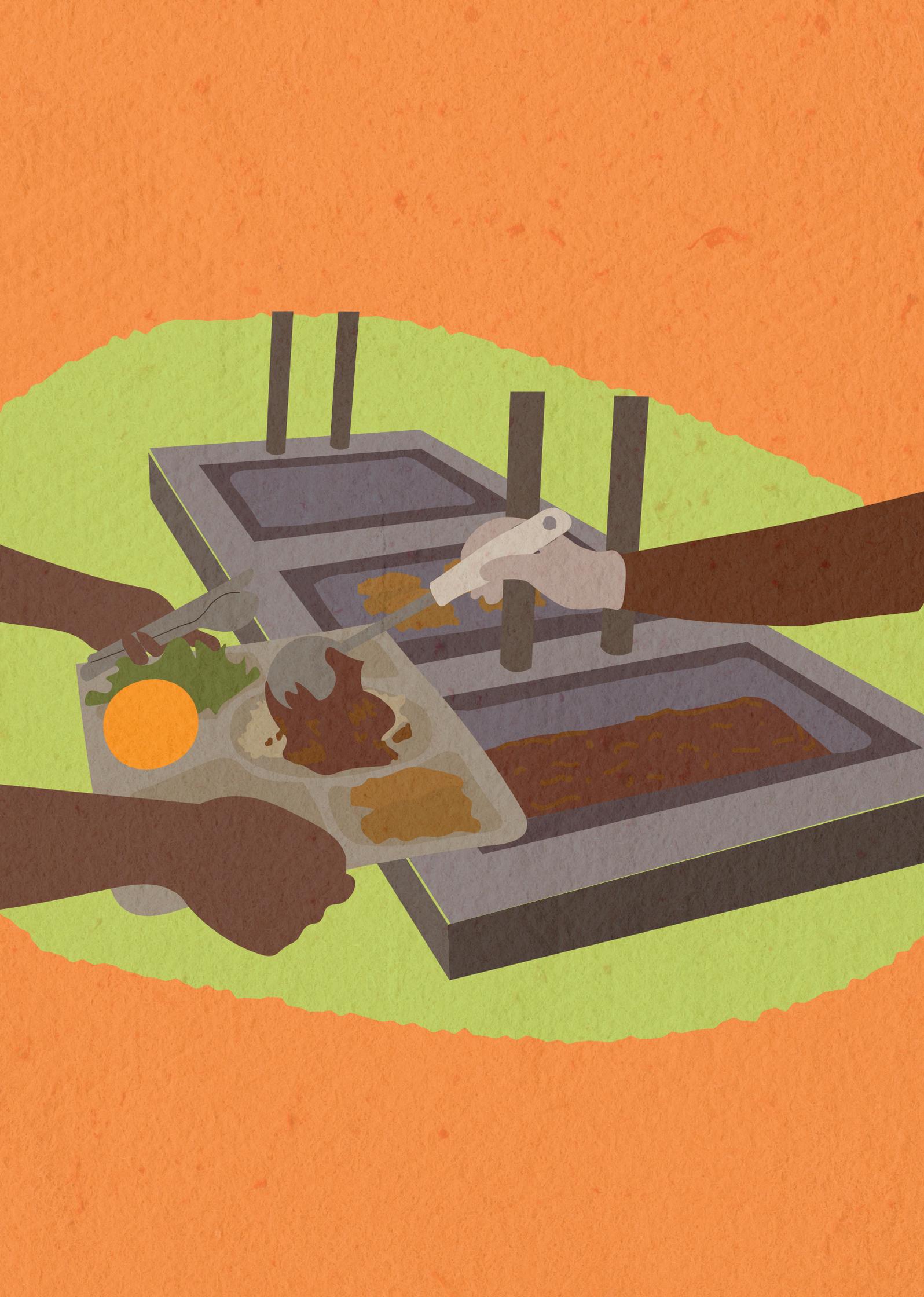
\_\_\_\_\_. Diretoria de Material. **Comunicado 4. Desclassificação de participante Chamada Pública 01/2015**. Viçosa, 2015l. Disponível em < <http://www.dmt.ufv.br/wp-content/uploads/Comunicado-04-Desclassifica%C3%A7%C3%A3o-de-Participante.pdf>>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. Diretoria de Material. **Resultado Final Chamada Pública 01/2015**. Viçosa, 2015m. Disponível em < <http://www.dmt.ufv.br/wp-content/uploads/Resultado-Final-da-Chamada-P%C3%BAblica-01-2015.pdf>>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. Laboratório de Desenvolvimento Infantil (LDI). **Quem somos**. Viçosa, 2015n. Disponível em < <http://www.ldh.ufv.br> >. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. Laboratório de Desenvolvimento Humano (LDH). **Quem somos**. Viçosa, 2015o. Disponível em < <http://www.ldi.ufv.br>>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. Departamento de Economia Doméstica. **LDI e LDH têm novas regras de funcionamento e abrem inscrições em janeiro**. Viçosa, 2015p. Disponível em: < [https://www2.dti.ufv.br/ccs\\_noticias/scripts/exibeNoticia2.php?codNot=24485](https://www2.dti.ufv.br/ccs_noticias/scripts/exibeNoticia2.php?codNot=24485)>. Acesso em 11 de janeiro de 2016



# CAPÍTULO 6

## Papel dos restaurantes universitários na promoção da saúde

### Introdução

No período de 2000 a 2016 ocorreu grande ampliação do número de estudantes ingressantes matriculados no ensino superior público brasileiro (Quadro 1), em função da política de estado com ampliação do acesso, permanência e democratização do ensino superior, tendo como norteador desta expansão o “Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni)”.

**Quadro 1.** Expansão do Ensino Superior no período de 2000 a 2016

Ensino Superior Brasileiro	2000	2016	Aumento (%)
Número de Instituições Federais de Ensino	61	107	75,4
Número de Universidades Federais	39	63	61,5
Número de estudantes matriculados no ensino superior	2.694.245	8.052.254	198,9
Número de estudantes matriculados no sistema federal de ensino	482.750	1.249.453	158,8
Número de estudantes matriculados nas Universidades Federais	459.011	1.083.050	136,0

<b>Ensino Superior Brasileiro</b>	<b>2000</b>	<b>2016</b>	<b>Aumento (%)</b>
Número de estudantes concluintes das Universidades Federais	56.794	132.645	133,5
Número de docentes	50.165	94.328	88,0
Número de servidores técnico administrativos	69.411	110.619	59,4

Fonte: INEP 2000, INEP, 2017

Ocorreu, uma mudança no perfil dos estudantes ingressantes nas universidades federais, pela adesão das instituições ao Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM)/ Sistema de Seleção Unificado (SISU), permitindo com que jovens oriundos de diversas regiões do país concorressem as vagas nas universidades federais sem o custo do deslocamento e taxas de vestibulares. Enquanto em 2000, as universidades tiveram 1.989.792 candidatos aos seus vestibulares, em 2016, inscreveram-se 4.929.447 candidatos às vagas nas mesmas. Dos 1.243.324 estudantes matriculados e cursando o nível superior em 2016, 891.778 eram procedentes de escolas públicas (INEP, 2001; INEP, 2017). Uma maior contribuição ao acesso ao ensino superior se deu, através da Lei 12.711/2012 (Lei de Cotas), estabelecendo que 50% das vagas fossem destinadas a estudantes provenientes de escolas públicas e dentre essas, 50% atendessem estudantes com renda per capita inferior a 1,5 salários mínimos. A Lei ainda incluiu cotas para atendimento à estudantes pretos, pardos, indígenas e com deficiências.

O processo de ampliação do acesso, foi acompanhado de recursos para que as instituições pudessem garantir a permanência dos estudantes no ensino superior. Assim foi lançado em 2007, o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), que se tornou, em 2010, o Decreto 7.234/2010 – Programa Nacional de Assistência Estudantil.

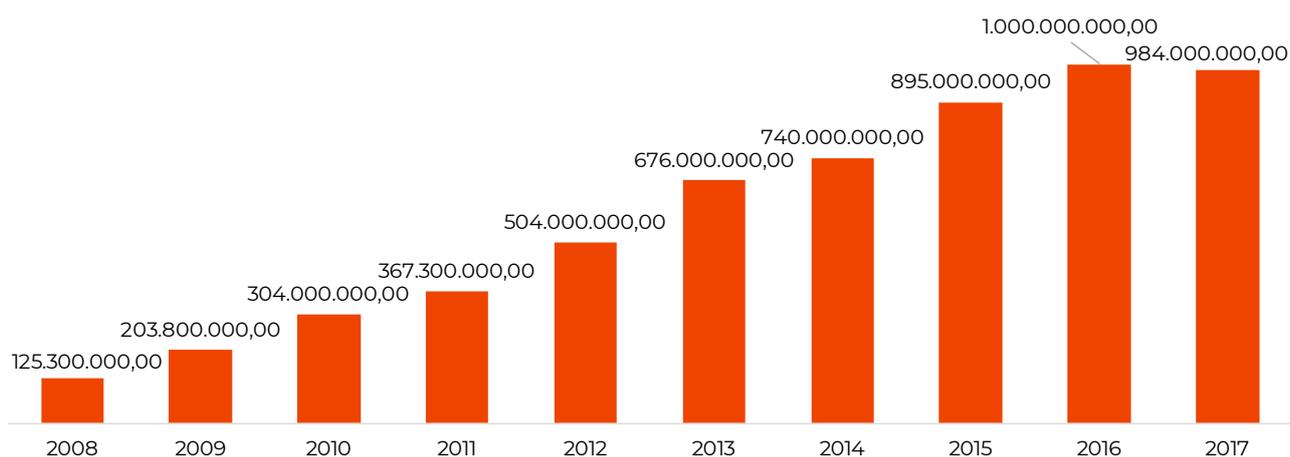
Até o ano 2008, as ações de assistência estudantil nas IFES eram “reitor-dependentes”, ou seja, dependiam exclusivamente da sensibilidade dos gestores para ações de assistência aos estudantes. Por meio do PNAES, que tem por objetivos como apresentado na Figura 1, as instituições passaram a receber recursos específicos para executar suas políticas de assistência estudantil.



**Figura 1.** Objetivos do Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

O PNAES prevê atendimento prioritário para os estudantes com renda per capita inferior a 1,5 salários mínimos e pode ser utilizado com ações nas seguintes áreas: moradia estudantil; alimentação; transporte; atenção à saúde; inclusão digital; cultura; esporte; creche; apoio pedagógico; e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação.

Os orçamentos disponibilizados pelo Ministério da Educação para o Programa Nacional de Assistência Estudantil a partir da Portaria Normativa 39 do MEC, de 12/12/2007 são apresentados no Gráfico 1, observa-se que a rubrica repassada para as IFES para as ações de assistência estudantil aumentou 699% em oito anos (2008 a 2016).



**Gráfico 1.** Orçamento (R\$) destinado ao Programa Nacional de Assistência Estudantil, 2007 a 2016

Com isso às instituições passam a contar com recursos especificamente destinados à assistência estudantil, o que não significa que estejam desobrigadas a utilizar recursos de seus orçamentos para esta rubrica, uma vez que os recursos do PNAES são insuficientes para atender

as demandas da assistência estudantil. No entanto, os maiores problemas inerentes ao PNAES concentram-se na má utilização do recurso pelos gestores no âmbito interno das instituições.

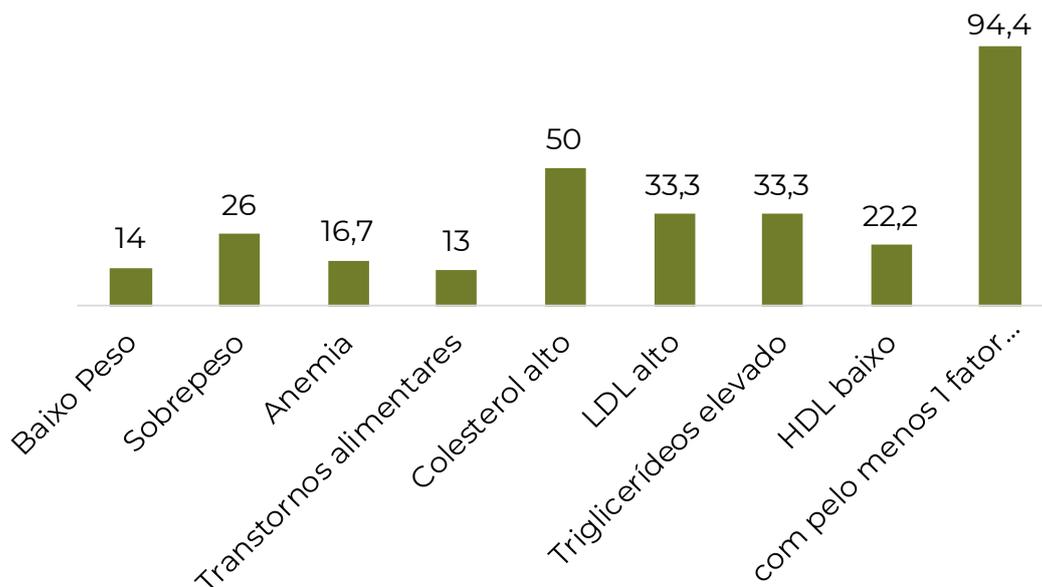
## **Saúde dos estudantes nas Instituições Federais de Ensino Superior**

O Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis e Comunitários (FONAPRACE), da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), realizou, no final de 2014 e início de 2015, a IV Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras. Essa pesquisa foi constituída por 65 questões e preenchida via web por 130.959 estudantes de graduação, o que correspondeu a 13,94% dos 939.604 matriculados nas IFES brasileiras. A IV Pesquisa em comparação com as anteriores, realizadas em 1996, 2003 e 2010, demonstrou que as universidades se tornaram mais populares, mais negras e mais femininas. Eram do sexo feminino 52,37% dos estudantes, pretos e pardos, que na pesquisa de 2003 eram 34,2%, representaram 47,57% em 2014. Quanto a renda, 31% dos estudantes eram provenientes de família com renda abaixo da linha de pobreza ( $\frac{1}{2}$  salário mínimo per capita) e 66,0% com renda inferior a 1  $\frac{1}{2}$  salários mínimos per capita, que é a população de atendimento prioritário pelo PNAES. Além disto 60,16% dos estudantes eram provenientes “somente de escolas públicas” (ANDIFES, 2014)

Essa democratização do ensino superior “traz para dentro” das instituições o perfil social e de saúde da população em geral, tornando obrigatório que as instituições estabeleçam políticas de assistência estudantil eficientes e eficazes, e que sejam capazes de garantir a permanência dos estudantes com qualidade de vida.

Importante destacar que 14,9% dos estudantes eram adolescentes e 51,9% jovens de 20 a 24 anos (ANDIFES, 2014). Então os riscos inerentes à saúde de adolescentes e jovens adultos fazem-se presentes em nossas instituições, como hábitos alimentares inadequados, dislipidemias, hipertensão arterial, doenças sexualmente transmissíveis (em especial HIV/AIDS), consumo excessivo de bebidas alcoólicas, uso de drogas, transtornos alimentares como bulimia e anorexia, dentre outros.

Projeto de extensão denominado “Atendimento nutricional aos adolescentes de um Colégio de Aplicação: ações educativas de promoção da saúde e prevenção de doenças” com acompanhamento de estudantes do 1º ano de um colégio de aplicação, demonstra aumento importante, no período de 2001 a 2015, na prevalência de alterações cardiometabólicas e de saúde, já nestes estudantes, com média de 14 anos de idade (PRIORE, 2016). O Gráfico 2, apresenta as prevalências de alterações observadas no ano de 2015. Pode-se inferir, desta forma, que esse é o perfil de saúde dos ingressantes no ensino superior.



Fonte: Priore, 2016.

**Gráfico 2.** Prevalência (%) de alterações metabólicas e de saúde de estudantes do 1º ano de um Colégio de Aplicação, 2015.

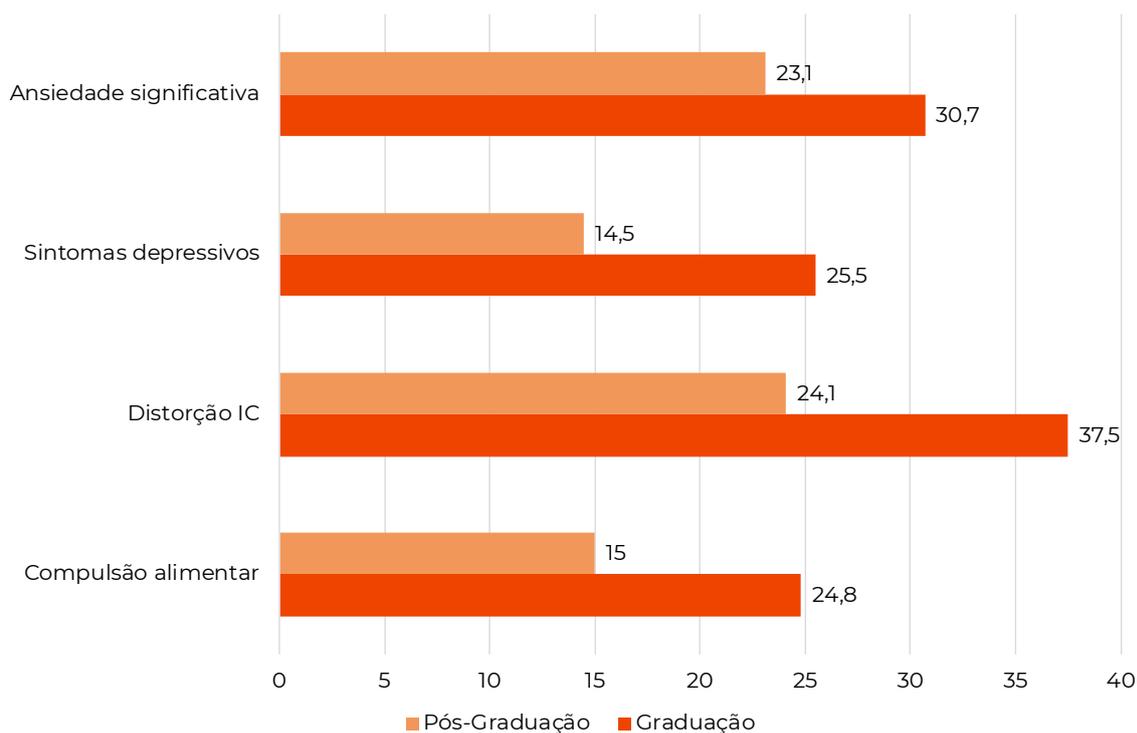
Os principais achados referentes as questões de saúde dos estudantes das IFES, obtidos na IV Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras (ANDIFES, 2014), são apresentados no Quadro 2.

**Quadro 2 -** Prevalência (%) de problemas de saúde relatados pelos graduandos das Instituições Federais de Ensino Superior, 2014.

Saúde Física e Mental	Prevalência (%)
Sedentários	61,0
Problemas alimentares	12,6
Ansiedade	58,4
Tristeza Persistente	19,3
Estão ou já procuraram atendimento psicológico	30,0
Estão usando ou já usaram medicamentos psiquiátrico	12,0
Relatam dificuldades que interferem na vida acadêmica	86,0
Relatam dificuldades emocionais que interferem na vida acadêmica.	80,0
Idéia de morte	6,4
Pensamento suicida	4,1
Trancamento de matrícula por impedimento de saúde	12,4
Não tem plano de saúde	63,2

Fonte: ANDIFES, 2014

Em estudo de Bressan (2015) sobre compulsão alimentar, imagem corporal, depressão e ansiedade entre 1140 estudantes de graduação e pós-graduação dos três campi de uma instituição federal de ensino superior, encontrou as seguintes prevalências: 6,2% baixo peso, 22,1% sobrepeso, 9,9% obesidade, 24,0% relataram alguma doença, 7,9% faziam acompanhamento psicológico e 12,8% faziam acompanhamento psiquiátrico. Quando questionados em relação a “Você se considera uma pessoa feliz?”, 22,2% responderam nunca ou raramente. Os dados referentes a depressão, ansiedade, distúrbios da imagem corporal e compulsão alimentar são apresentados no Gráfico 3.



Fonte: Bressan, 2015

**Gráfico 3** – Sintomas de ansiedade, depressão, distúrbios da imagem corporal e compulsão alimentar entre estudantes de graduação e pós-graduação de uma IFES brasileira.

Esses dados apontam para os muitos desafios nas políticas de assistência estudantil nas IFES brasileiras. Na IV Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras (ANDIFES, 2014), apenas 3,15% dos estudantes de graduação relataram utilizar os serviços de saúde da própria instituição, isto porque as instituições na sua maioria, não contam com serviços de saúde estruturados e qualificados para esses atendimentos. Os estudantes então, procuram pelos SUS, cujos profissionais não estão preparados para atender a um público com tantas especificidades. Problemas de saúde mental advêm da entrada cada vez mais cedo (adolescência) nas universidades, da necessidade de gerenciar a própria vida, do afastamento da família em muitos casos, da falta de estrutura e

apoio familiar em outros, da dificuldade financeira vivenciada pela maioria dos estudantes, da dificuldade de adaptação à cidade e/ou à universidade, da dificuldade em lidar com as demandas acadêmicas, dentre outros fatores.

Já os problemas de saúde físicos podem passar despercebidos durante a vida acadêmica. Com o aumento da prevalência de doenças crônicas não transmissíveis na população, especialmente entre os jovens, necessário se faz monitorar as condições de saúde de nossos estudantes, para que possamos entregar à sociedade profissionais tecnicamente preparados, mas também saudáveis. Os anos acadêmicos são oportunidades ímpar para mudanças no estilo de vida, para promoção de uma vida saudável, com prática de atividades de esporte e lazer, e estímulo à uma alimentação saudável.

Importante se faz para isso, que as Instituições contem, qualitativa e quantitativamente, com equipes de profissionais de saúde motivados a enfrentar esses desafios, e com políticas de saúde aprovadas em suas instâncias superiores. O enfrentamento dos problemas de saúde física e mental de nossos estudantes depende do trabalho inter e transdisciplinar dos profissionais das diferentes áreas da saúde e com olhar holístico para os determinantes da saúde nesta população.

## **Os Restaurantes Universitários (RUs) e a Saúde dos Estudantes**

Por solicitação do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis e Comunitários (FONAPRACE), da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), foi realizada pelo “Grupo de Pesquisas - Ideias, Intelectuais e Instituições”, da Universidade Federal de São Carlos, nos anos de 2015 e 2016, a I Pesquisa Nacional do Perfil das Instituições Federais do Ensino Superior para a Assistência Estudantil – um mapeamento de capacidades e instrumentos. Participaram dessa pesquisa 61 (2015) e 63 (2016) das 65 Instituições Federais de Ensino Superior, tendo finalizado as respostas na plataforma 77 e 82,5%, respectivamente.

De acordo com as respostas das Instituições, 47,1% tinham Restaurante Universitário em pelo menos um campi, 23,2% em 1 a 3 campi, 19,6% em mais de 3 campi e 16,1% das Instituições não contavam com RU em nenhum de seus campi.

Os restaurantes universitários são vistos pelos gestores das instituições como o “local onde se serve alimentação aos estudantes”, e essa alimentação precisa ser garantida para que não ocorra manifestações de grande porte. Pelos profissionais nutricionistas que atuam no setor, essa alimentação deve ser balanceada, adequada em energia, macro e micronutrientes, e segura do ponto de vista higiênico sanitário.

Necessário se faz olhar os Restaurantes Universitários na perspectiva da garantia da segurança alimentar e nutricional de nossos estudantes. Três eixos legais sustentam essa tese: a do Direito Humano à Alimentação

Adequada (DHAA), a da Assistência Estudantil enquanto direito, e a do próprio PNAES, tanto na área de alimentação quanto na de assistência à saúde.

Os Restaurantes Universitários são ainda espaços de convivência, de socialização, de aprendizado e de promoção à saúde. Eles propiciam a permanência dos estudantes dentro do campus universitário, promovendo maior vivência acadêmica.

Na perspectiva da assistência estudantil enquanto direito e considerando os muitos problemas de saúde entre os universitários, todos os restaurantes universitários deveriam contar com uma sala para preparo de dietas especiais, uma vez que a alimentação oferecida necessita atender situações específicas, como portadores de doença celíaca, intolerantes à lactose, diabéticos, dentre outras morbidades.

O olhar para os restaurantes universitários enquanto promotores da saúde perpassa pela mudança de alguns paradigmas em relação aos nutricionistas responsáveis técnicos pelas unidades. Eles precisam se ver como membros das equipes de saúde das instituições.

Exemplo a ser dado nesta lógica refere-se as dietas vegetarianas. Os restaurantes universitários têm procurado atender a demanda dos estudantes e oferecer a opção vegetariana. Dieta vegetariana é aquela que exclui todos os tipos de carne da alimentação, e no caso do vegetarianismo estrito, exclui todos os produtos de origem animal, incluindo laticínios e ovos. No entanto, a dieta vegetariana, em especial a estrita (vegana), exige planejamento e orientação alimentar incluindo suplementação de vitamina B12 e cálcio, e atenção à vitamina D, ferro e proteína.

A anemia por deficiência de ferro atinge 30% das mulheres em idade reprodutiva, e um dos sintomas mais importantes é o relato de tristeza persistente, indisposição para as atividades de vida diária e dificuldade de concentração. Esses sintomas são, muitas vezes, diagnosticados como depressão e os indivíduos tratados, inadequadamente, com antidepressivos. A deficiência de vitamina B12, comum entre vegetarianos, leva também à anemia, com os mesmos sintomas. Então o oferecimento de dietas vegetarianas nos restaurantes universitários exige o monitoramento deste público pela equipe de saúde, e o nutricionista da unidade deve estar inserido nesta equipe.

De acordo com a I Pesquisa Nacional do Perfil das Instituições Federais do Ensino Superior para a Assistência Estudantil – um mapeamento de capacidades e instrumentos, 17,5% das instituições não oferecem nenhuma refeição, 40,4% almoço e jantar, 26,3% as três principais refeições (café da manhã, almoço e jantar) e apenas 10,5% oferecem quatro refeições diárias. No entanto, 50,9% não oferecem nenhuma refeição aos sábados e 73,7% aos domingos.

Com o perfil de vulnerabilidade socioeconômica nas instituições, em que 66% dos estudantes provém de famílias com renda per capita inferior a 1,5 salários mínimos, e portanto, dependentes exclusivamente da alimentação oferecida nos restaurantes universitários, a cobertura dos

restaurantes universitários precisa ser ampliada, tanto em relação aos dias da semana, quanto ao número de refeições oferecidas.

Por fim há de se considerar que os restaurantes universitários são espaços importantes de ações de promoção à saúde, como atividades educativas para promoção aos hábitos alimentares saudáveis, campanhas para prevenção de doenças sexualmente transmissíveis, atividades de estímulo à práticas de atividades físicas, campanhas de vacinação dos estudantes, testes para diagnósticos de anemia, hipercolesterolemia, hiperglicemia, dentre muitas outras ações.

Um marco importante para as instituições federais de ensino superior foi o Decreto n. 7.775/2012, que fomenta à aquisição, nos campi, de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar, por meio da modalidade de compra institucional. Considerando a existência de mais de 200 campi no país e o grande recurso gasto com compra de gêneros alimentícios nas IFES, o atendimento ao Decreto 7.775/2012 é estratégico para reduzir a fome e a insegurança alimentar no campo, pois permite o empoderamento do agricultor familiar do entorno das IFES, possibilita um maior aquecimento da economia local e regional, bem como permite o atendimento aos nossos estudantes com produtos de melhor qualidade.

## Referências

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR/FORUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS E ESTUDANTIS – **IV Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras 2014**. Uberlândia, 2016.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR/FORUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS E ESTUDANTIS/GRUPO DE PESQUISAS - IDEIAS, INTELLECTUAIS E INSTITUIÇÕES – UFSCAR - **I Pesquisa Nacional do Perfil das Instituições Federais do Ensino Superior para a Assistência Estudantil – um mapeamento de capacidades e instrumentos – Coleta 2015**. São Carlos, 2016.

BRESSAN, J. – **Compulsão alimentar, imagem corporal, depressão e ansiedade em estudantes da Universidade Federal de Viçosa**. Projeto de Pesquisa/Universidade Federal de Viçosa, 2015.

INSTITUTO NACIONAL E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse Estatística da Educação Superior 2000**. Brasília: Inep, 2001. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em 11/09/2018

INSTITUTO NACIONAL E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse Estatística da Educação Superior 2016**. Brasília: Inep, 2017. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em 11/09/2018

PRIORE, S.E. - **Atendimento nutricional aos adolescentes de um Colégio de Aplicação: ações educativas de promoção da saúde e prevenção de doenças**. Projeto de Extensão/Universidade Federal de Viçosa, 2016.



ESCOLA

# CAPÍTULO 7

## O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): marcos históricos e a participação da agricultura familiar

### Introdução

A alimentação escolar surge no cenário brasileiro, na década de 50, impulsionada pela situações de desnutrição infantil e más condições de alimentação da população, mediada por organizações internacionais de ajuda humanitária, sobrevivendo inicialmente de doações de alimentos processados. Nas décadas seguintes o atendimento e objetivo da alimentação escolar foi ampliado até transcender para direito dos escolares e dever do estado e se torna importante política pública (PEIXINHO, 2013).

A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) iniciou com o assistencialismo, respondendo a interesses econômicos e sociais, e caminha guiado pelo propósito da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) durante seus mais de 60 anos

A alimentação escolar pública é um direito constitucional e se soma ao direito humano à alimentação adequada e saudável e isso se deve às conquistas sociais e avanços na legislação do Programa. Dentre os avanços do PNAE nos últimos anos, com a promulgação da Lei 11947 de 2009 e suas resoluções, tem-se a ampliação do atendimento e recursos financeiros, a obrigatoriedade de nutricionista responsável técnico, a ampliação e o fortalecimento dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), a participação da agricultura familiar de forma diferenciada e estratégica e o reforço à ações de educação alimentar e nutricional. (BRASIL, 2009a; BRASIL, 2014).

A criação do mercado institucional da alimentação escolar para a agricultura familiar deu abertura para relações mais aprofundadas da produção e comercialização agrícola local com a comunidade e o governo,

#### Diretrizes do PNAE

I. Alimentação saudável e adequada

II. Educação alimentar e nutricional

III. Universalidade do atendimento aos alunos da rede pública da educação básica

IV. Controle social

V. Apoio ao desenvolvimento sustentável

VI. Direito à alimentação escolar

criando vínculos e fortalecendo a mesma. Essa medida integra a busca pela redução da pobreza e êxodo rural, além de incentivar a alimentação saudável e os princípios de sustentabilidade (TRICHES e SCHNEIDER,2010; SARAIVA et al, 2013).

Este capítulo destacou os marcos importantes para concretização do PNAE enquanto política de promoção da SAN, e a inclusão da agricultura familiar no Programa, destacando a participação política e social junto às legislações, avanços e desafios.

## **As etapas evolutivas da construção do Programa Nacional de Alimentação Escolar da década de 40 aos anos 2000**

No Brasil, a miséria e a subnutrição chamava a atenção enquanto problema social no governo de Getúlio Vargas, na década de 30, de onde emergiram as primeiras políticas públicas de alimentação voltadas primariamente à classe trabalhadora de grandes centros urbanos. Os estudos na área de alimentação e nutrição, feitos por Josué de Castro, deram força ao fomento das políticas de alimentação e nutrição por trazer à luz a pluralidade da fome e, de forma tímida e desconfiada, esta passa a ser tratada como problema de saúde pública e social no Brasil, percorrendo um tortuoso caminho evolutivo (SILVA, 1995; BRASIL, 2015).

Do conhecimento da fome e da desnutrição, principalmente infantil, partiram proposta de programas governamentais como o Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1953. Da iniciativa progrediu apenas a Campanha de Merenda Escolar, iniciada em 55 com apoio do Fundo Internacional de Socorro à Infância (Fisi), atual Unicef (Fundo das Nações Unidas para a Infância) que distribuía excedente de leite em pó e outros alimentos internacionais. Em 31 de março de 1955, foi assinado o Decreto nº 37.106, que instituía a Campanha de Merenda Escolar, subordinada ao Ministério da Educação (BRASIL, 2008; FNDE, 2019).

Como a situação da fome assolava muitos países, soluções emergentes como a distribuição de excedente de produção foram algumas das medidas de combate. Sendo assim, o Governo Federal trabalhou inicialmente a alimentação escolar por meio da distribuição de alimentos provenientes de doações de Órgãos internacionais aos estados e municípios mais carentes, onde a desnutrição infantil era maior (SANTOS; COSTA; BANDEIRA, 2016).

A campanha expandiu-se rapidamente com o apoio das organizações internacionais. Em 1968, os dados oficiais registrarem uma cobertura de 9,5 milhões de crianças correspondente a 75% das matrículas no ensino fundamental, com a distribuição anual de mais de 50.000 toneladas de alimentos. Destes, quase 50% eram doados através de World Food Program e Food for Development (SILVA, 1995).

Entretanto, a cobertura do Programa ainda era pouco efetiva, não atendia a todos os anos de ensino público, somente o ensino fundamental, e o fornecimento era inconstante. Neste primeiro momento os desafios envolviam a distribuição dos alimentos e a expansão do atendimento, sem

a preocupação com a qualidade nutricional, adequação cultural ou com a aceitabilidade (PEIXINHO, 2013).

A década de 70 foi marcada pela participação prioritária de gêneros alimentícios nacionais comprados pelo governo, oportunizando impulsionar e absorver o crescimento das empresas alimentícias, principalmente de alimentos formulados, e em consequência da redução das doações que vinham abastecendo a iniciativa até então (PEIXINHO, 2013; SANTOS; COSTA; BANDEIRA, 2016).

A transição do assistencialismo internacional para a aquisição nacional de alimentos com recurso federal deu à campanha caráter institucional. Em 1979, a Campanha de Alimentação Escolar passa a ser Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), com a compra e distribuição de alimentos pelo Governo Federal e com a inclusão dos pré-escolares e escolares do primeiro grau (4 a 6 anos) como público beneficiado (PEIXINHO, 2013).

A alimentação foi colocada como direito ao educando na Constituição Federal de 1988. No entanto, inicialmente foi dada somente ao ensino fundamental, e na emenda constitucional nº 59 de 2009, ampliou-se o atendimento a toda educação básica. Com isso, assegurou o direito à alimentação escolar, dando ao Estado, no artigo 208, o dever de garantir:

- ➔ Inciso IV: “educação infantil, em creche e pré-escolar, às crianças até 5 (cinco) anos de idade”.
- ➔ Inciso VII: “atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (BRASIL, 1988; BRASIL, 2009b).

A Constituição deu ao PNAE a seguridade de perpetuação e expansão, e a obrigatoriedade de orçamento específico. As modificações e ampliações no PNAE foram se somando a partir de então. O objetivo do Programa cresceu junto ao crescimento dos direitos, anseios e preocupações sociais. Passou a contemplar a qualidade da alimentação, o perfil dos consumidores, a influenciar a economia e mercado local e a ser parte das propostas de saúde e educação, deixando de ser assistencialista e abrangendo assim a promoção da SAN e do Direito Humano a Alimentação Adequada (BRASIL, 2014).

Algumas datas e acontecimentos marcam a trajetória da alimentação escolar pública brasileira desde sua idealização até a última legislação do PNAE, em 2020, e nos permite visualizar e entender a evolução:

**1945**

Foi criada a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) – No governo Vargas foi criada a CNA com funções de definir a política nacional de alimentação, estudar o estado de nutrição da população, promover campanhas educativas e contribuir para o desenvolvimento da indústria de alimentos desidratados (SILVA, 1995).

**1955**

Campanha da Merenda Escolar (CME) - Decreto-Lei nº. 37.106.127 (BRASIL, 2014).

**1956**

Altera o nome para Campanha Nacional de Merenda Escolar -CNME, pelo Decreto n. 39.007 de 11 de abril de 1956. A iniciativa gerenciada pelo Ministério da Educação trabalhava a oferta de alimentação escolar por meio de convênios internacionais (AVILA, CALDAS e ASSAD,2013).

**1965**

Altera o nome para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) com o Decreto nº 56.886, de 20 de setembro de 1965 (BRASIL, 2014).

**1979**

Altera o nome para Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE (BRASIL, 2014).

**1986**

Foi criado o Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares (PAIE), conhecido popularmente como Programa Irmãozinho. O PAIE consistia na extensão da distribuição de alimentos aos irmãos, entre quatro e seis anos de idade, de escolares beneficiados pelo PNAE, com a finalidade de cobrir 15% de suas necessidades energéticas (SILVA, 1995).

**1988**

Constituição Federal do Brasil- coloca a alimentação escolar como direito (BRASIL, 1988).

**1994**

A administração da alimentação escolar é descentralizada pela Lei n. 8.913 de 12 de julho de 1994, com repasses financeiros conferindo autonomia aos Estados, Municípios e Distrito Federal. Prevê a criação de controle social através dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) (BRASIL, 2008).

**1998**

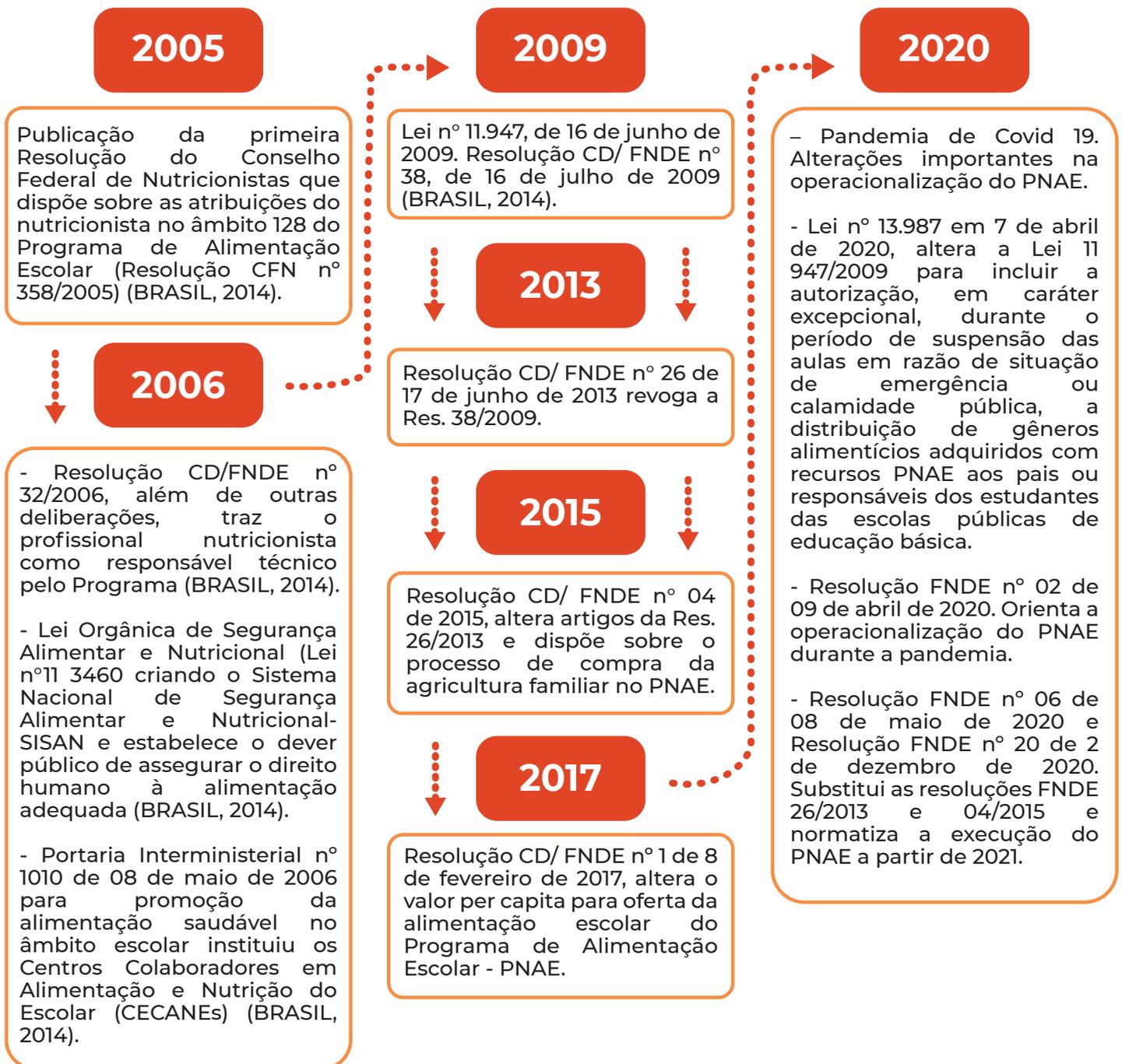
O PNAE passa a ser gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) como ainda é mantido. Essa gestão marca o início da descentralização dos recursos por meio de transferência automática aos estados e municípios e instituições federais (BRASIL, 2014).

**2000**

Obrigatoriedade da existência dos CAEs e definição da composição e competências desses pela Medida Provisória nº 1979-19, de 2 de junho de 2000 (BRASIL, 2014).

**2001**

Institui-se a obrigatoriedade de gastar no mínimo 70% dos recursos transferidos pelo Governo Federal na aquisição de produtos básicos, dando prioridade aos semielaborados e in natura, fortalecendo o re peito aos hábitos alimentares regionais e à vocação agrícola local pela Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001 e que os cardápios devem ser elaborados por nutricionistas (BRASIL, 2014).



Esses foram alguns marcos históricos da construção do maior programa de alimentação brasileiro. É notória a evolução do PNAE na sua estrutura política e logística, e a durabilidade do Programa que, mesmo passando por diferentes fases políticas e econômicas do país, se estabeleceu com protagonismo no objetivo social.

A valorização da qualidade nutricional na alimentação escolar veio com; a descentralização dos recursos, permitindo aquisição de alimentos locais; a exigência de aquisição majoritária de alimentos considerados básicos; e a inclusão de nutricionista na gestão superior do Programa e como responsável pela elaboração dos cardápios. Essas medidas deram fôlego a SAN, ao mesmo tempo que essa também era discutida e construída mais intensamente no cenário político e social, no início dos anos 2000 (PEIXINHO, 2013; BRASIL, 2014).

A evolução do PNAE mostra as mudanças de paradigmas de assistencialista para direito humano, de responsabilidade do Governo Federal para responsabilidade de todos os entes da federação e do controle social, de fornecimento de alimentos para promoção de alimentação saudável com autonomia e respeito a regionalidade.

Importante ação de apoio e fortalecimento ao PNAE foi a constituição dos Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar (CECANEs), por meio de parcerias entre o FNDE e as Instituições Federais de Ensino, os quais contribuem para ampliação desta política no apoio a gestão e execução da legislação e promoção da alimentação saudável no âmbito escolar (BRASIL, 2015). A Universidade Federal de Viçosa- UFV possui um Centro atuando desde 2016, principalmente por meio de assessorias a municípios mineiros.

## **As inovações advindas da Lei 11.947 e a Segurança Alimentar e Nutricional**

Maiores avanços na alimentação escolar vieram com a Lei 11 947 de 2009, que é responsável por reformular as diretrizes e estabelecer os moldes vigentes do PNAE. A construção da Lei veio a somar e reforçar as discussões sobre SAN.

A Lei 11947 de 2009 foi pensada a longo prazo junto a uma nova conjuntura de políticas e programas de combate a insegurança alimentar e nutricional que marcou a primeira década dos anos 2000, como característica de um novo governo (PEIXINHO, 2013).

A principal influência para a reformulação do PNAE foi o restabelecimento do Consea (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional). O CONSEA reunia participantes da sociedade civil e representantes do Governo que debatiam acerca de medidas de combate à fome e promoção da SAN. O CONSEA fez da alimentação escolar uma de suas principais prioridades estratégicas e estabeleceu um grupo de trabalho para desenvolver ideias que viriam a se concretizar na Lei 11947 (HAWKES, et al. 2016). Este importante órgão de debate e participação social havia sido extinto em 1995, foi retomado em 2003, com participação ativa em tomadas de decisão e assessoramento à presidência e foi novamente extinto em 2019.

As prioridades para a reformulação do PNAE levantadas pelos grupos de trabalho do CONSEA foram (HAWKES, et al. 2016):

- A extensão da alimentação escolar à todos os alunos da educação básica no sistema público, pois até então o PNAE atendia a creches, pré-escolas e ensino fundamental.
- Estrutura institucional que permitiria aumentar o gasto per capita por aluno,
- Exigência de nutricionistas atuando no Programa,

- Proibição de terceirização para fornecedores privados de refeições,
- E participação de alimentos da agricultura familiar na alimentação escolar.

As propostas então foram discutidas e aprovadas pelo governo, exceto a proibição da terceirização da alimentação escolar, esta continuou a ser possibilidade de gestão do PNAE (HAWKES, et al. 2016).

A voz popular na construção da legislação foi muito bem vinda e adotada de forma incentivada e assistida através dos fóruns realizados pelo CONSEA, e com relevantes considerações práticas de quem vive e conhece as realidades distróficas da população (HAWKES, et al. 2016). A participação do CONSEA nessa e demais medidas não pode ser desconsiderada para a importância dos rearranjos político-sociais e para a participação social, que é direito constitucional.

Em especial, quanto a participação da agricultura familiar no PNAE, essa foi a maior proposta e portanto o maior desafio, pois o receio em integrar essa medida e como adotar e monitorar essa participação ainda não estava bem estabelecido, mas era preciso esse foco frente a maior vulnerabilidade social do meio rural. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que estava em atuação desde 2003, foi o principal precursor dessa proposta, por assegurar que a participação da agricultura familiar em mercados institucionais é positiva e gera trabalho e renda à famílias rurais. Os resultados e experiências do PAA foram apresentados pelos dados do então Ministério do Desenvolvimento Agrário e reforçados pelos movimentos de trabalhadores rurais durante os debates para reformulação do PNAE (HAWKES, et al. 2016).

Por mais que houvessem programas voltados à agricultura, o reforço dos programas sociais e a ampliação desses, principalmente por meio de ações intersetoriais, dá maior sustentabilidade aos benefícios. A soma de programas de apoio à agricultura familiar são interessante do ponto de vista de mercados para os agricultores, para diversificar o escoamento de produtos locais e incentivar a produção e comercialização pelas mãos das famílias, sendo princípio básico da SAN. Dessa forma, tem-se geração de renda nas classes mais baixas e abastecimento local de alimentos, contornando dois grandes desafios sociais.

Antes da Lei 11947/2009 a agricultura familiar não era impedida de fornecer alimentos ao PNAE, entretanto deveriam concorrer pelo processo licitatório com disputa de preço. Nesse caso temos duas problemáticas iniciais: a pouca organização da agricultura familiar para concorrer em processos licitatórios e a grande capacidade de negociação e menor preço das empresas maiores, fazendo com que o mercado institucional do PNAE não fosse tão acessível pela agricultura familiar (TRICHES E SCHNEIDER, 2010).

A partir da Lei 11947/2009 há a obrigatoriedade de que no mínimo 30% dos recursos federais repassados para a alimentação escolar de cada

estado, município e instituições federais, seja gasto na compra de alimentos da agricultura familiar de forma diferenciada para estes, sem que haja competição de preço (BRASIL, 2009a).

A compra de alimentos da agricultura familiar dá prioridade ainda à alimentos orgânicos e agroecológicos, fortalecendo os preceitos da SAN que envolve, também, a seguridade toxicológica dos alimentos (BRASIL, 2020a).

O recurso federal destinado ao PNAE somente deve ser gasto com a compra de gêneros alimentícios. Cada Entidade Executora<sup>1</sup> recebe recurso do FNDE para 200 dias letivos, multiplicado pelo número de alunos e o valor per capita da modalidade de ensino de cada aluno atendido.

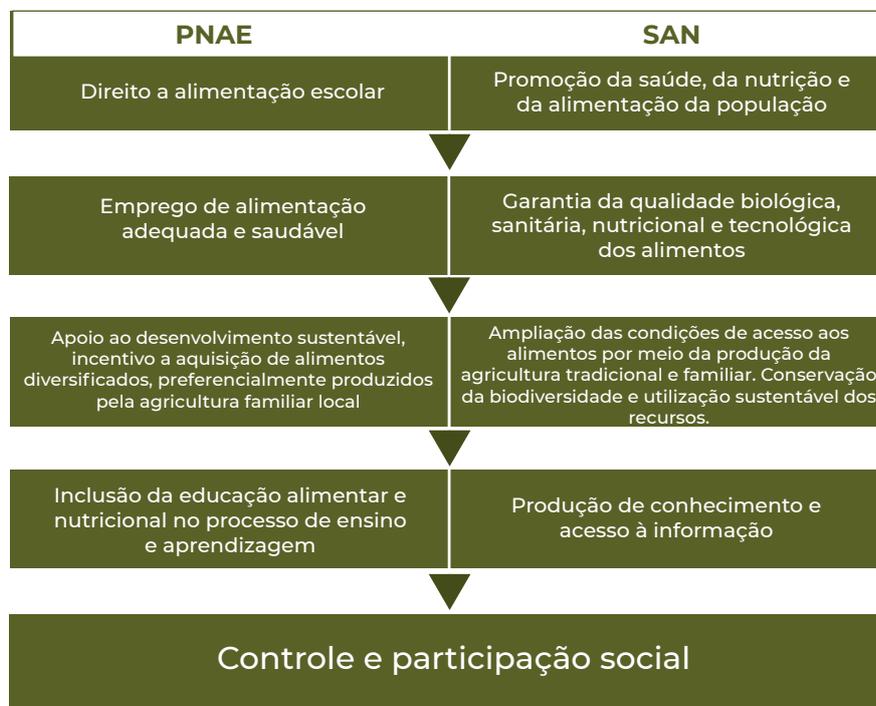
O valor per capita repassado pelo FNDE não garante a qualidade da alimentação escolar com todos os preceitos preconizados pelo PNAE. É preciso que a Entidade Executora participe com valores maiores para a garantia da alimentação adequada e saudável, uma vez que a responsabilidade pelo PNAE é de todas as instâncias governamentais (federal, estadual e municipal). Para tanto, também é necessário que os valores federais sejam reformulados a fim de serem mais condizentes com a realidade e proporcione SAN.

A Lei 11947 em 2009 reforçou o PNAE como maior programa brasileiro de alimentação e promotor de SAN. O Programa passou a exigir, mediante instrumento legal máximo, a presença de nutricionista responsável técnico, reforçando as atribuições dessa natureza, como promover educação alimentar e nutricional, alimentação saudável e SAN, e estendeu o benefício a todo alunado da rede pública (BRASIL, 2009a). A Lei ainda abriu as portas para a inclusão da atenção nutricional individualizada em virtude de estado ou de condição de saúde específica, dada pela Lei 12.982/2014 e para especificações quanto a oferta de frutas e verduras, restrição de açúcar, sal e gorduras e respeito aos hábitos alimentares regionais.

Assim, a reformulação do PNAE com a Lei 11947/2009 ampliou a promoção da SAN por; contemplar todos os alunos da educação básica pública, reforçar a qualidade da alimentação oferecida, promover educação alimentar e nutricional, respeito aos hábitos regionais e alimentos produzido localmente (BRASIL, 2009a).

---

<sup>1</sup> A Entidade que recebe recursos financeiro do Governo Federal para executar o Programa Nacional de Alimentação Escolar são denominadas Entidades Executoras. São elas: Secretarias Estaduais de Educação, Prefeituras e Instituições Federais de ensino básico.



Fonte de dados: Lei 11346/2006 e Lei 11947/2009.

**Figura 1.** Interfaces do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

## 10 anos da participação da agricultura familiar na alimentação escolar

Após a promulgação da Lei 11947 em 2009, a aquisição de alimentos da agricultura familiar deveria iniciar em 2010. As compras públicas da agricultura familiar para o PNAE são dispensadas de licitação, o processo de aquisição é por meio de Chamada Pública, sem competição de preço entre os concorrentes. Porém, tal ferramenta era pouco praticada até então e o receio ou desconhecimento da prática, além de todo arcabouço intersetorial que as Entidades Executoras precisam organizar para aplicar a medida, causou, e ainda causa, atraso no cumprimento da obrigatoriedade (TRICHES; SCHNEIDER, 2010).

Na aquisição de alimentos da agricultura familiar para o PNAE os fornecedores são agricultores em cooperativas, associações ou individuais, que possuam Declaração de Aptidão ao Pronaf -DAP e apresentam projetos de venda de seus produtos com base no que é requisitado em Chamada Pública, tendo prioridade os agricultores familiares locais. A Chamada Pública, por sua vez, é um edital para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, por parte das Entidades Executoras, para manutenção dos cardápios da alimentação escolar e cumprimento da legislação.

Art. 30 §2º Considera-se chamada pública o procedimento administrativo voltado à seleção de proposta específica para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da Agricultura Familiar e/ou Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações (Res. FNDE nº 06/2020).

O edital de Chama Pública deve refletir a intenção da Entidade Executora em adquirir alimentos de produção agrícola local, especificando os alimentos, suas quantidades totais, respectivos preços e cronograma de fornecimento. Os preços publicados são obtidos da média dos preços do mercado local, sendo assim o preço de aquisição, não havendo disputa de preço entre os fornecedores (BRASIL, 2016).

Essa aquisição é voltada exclusivamente aos agricultores familiares, permite que os mesmos não tenham que competir com empresas e reflete o preço real dos produtos, atraindo assim os agricultores e dando mais oportunidade para a agricultura familiar local.

Para a correta participação da agricultura familiar no PNAE é preciso estabelecer relações intersetoriais entre a Entidade Executora e as organizações da agricultura familiar, pois a aquisição é burocrática e exige etapas prévias para conclusão. Tais etapas perpassam por diferentes setores da administração pública e pelos agricultores fornecedores, sendo resultado do trabalho em conjunto.



Fonte: Manual de aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar – Brasil, FNDE, 2016.

**Figura 2.** Fluxograma das etapas para aquisição de alimentos da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

A legislação do Programa prevê penalidade à Entidade Executora que não cumprir o gasto mínimo de 30% exigido, tendo o recurso correspondente descontado, salvo em casos justificados. As justificativas aceitas para o não alcance da porcentagem mínima exigida são: impossibilidade de emissão do documento fiscal, inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios e condições higiênico-sanitárias inadequadas (BRASIL, 2020a).

Há mais desafios em concretizar a participação da agricultura familiar local na alimentação escolar que as três justificativas consideradas. Os processos que norteiam a compra são dinâmicos e sofrem influências climáticas, econômicas e políticas. A exemplo das possíveis influências tem-se: alta dos preços dos alimentos, alta do combustível, mudança de gestão da Entidade Executora, estiagem e período de chuvas, logística entrega e outras situações que dinamizam essa participação.

De acordo com dados disponíveis no site do FNDE, alimentados pelas prestações de contas dos estados e municípios, é possível visualizar a evolução da aquisição de alimentos da agricultura familiar para o PNAE. A Tabela descreve os gastos do recurso federal com a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o PNAE, acima e abaixo do recomendado (30%), pelas gestões estaduais e municipais do Brasil que prestaram contas nos anos de 2011 a 2017.

**Tabela.** Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar pelos Estados e Municípios no período de 2011 a 2017.

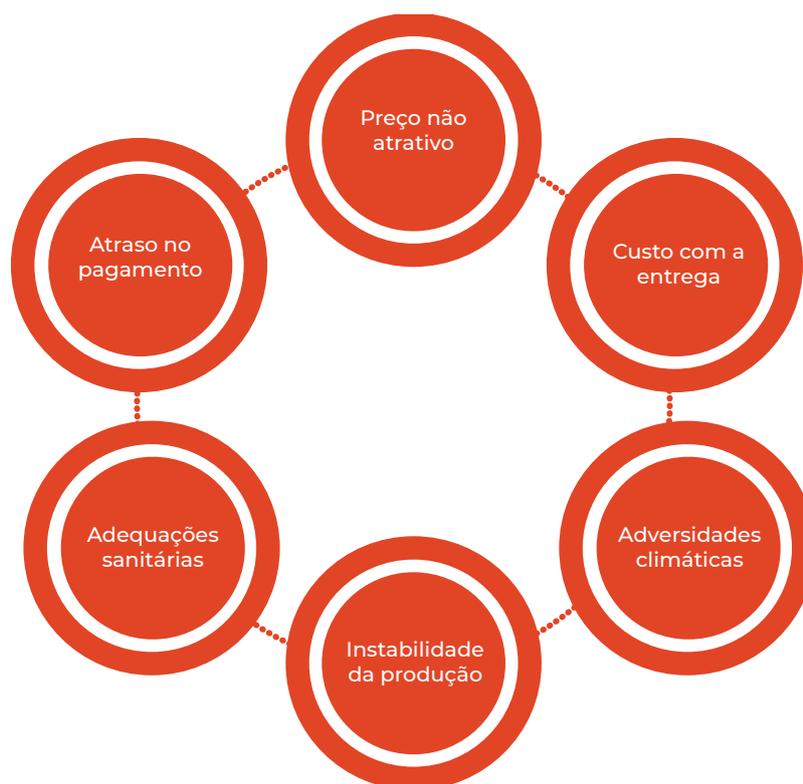
Ano	Entidades Executoras	Aquisição < 30%		Aquisição ≥ 30%		Total (n)
		(n)	%	(n)	%	
2011	Municípios	3840	73	1437	27	5250
	Secretarias Estaduais	27	100	0	0	27
2012	Municípios	3656	70	1587	30	5243
	Secretarias Estaduais	27	100	0	0	27
2013	Municípios	3588	65	1945	35	5535
	Secretarias Estaduais	24	89	3	11	27
2014	Municípios	3211	58	2290	42	5501
	Secretarias Estaduais	23	85	4	15	27
2015	Municípios	3006	54	2546	46	5549
	Secretarias Estaduais	25	93	2	7	27
2016	Municípios	3002	56	2331	44	5333
	Secretarias Estaduais	21	78	6	22	27
2017	Municípios	2838	51	2728	49	5566
	Secretarias Estaduais	21	78	6	22	27

\*27 Secretárias Estaduais: 26 estados e 1 Distrito Federal.

Fonte: [www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar](http://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar)

Os resultados estão estratificados por municípios e secretarias estaduais de educação e mostram que, passados alguns anos da Lei 11947/2009, a porcentagem de Entidades Executoras que destinaram mais de 30% dos recursos federais à agricultura familiar aumentou, mas há Entidades Executoras que não alcançam o mínimo estabelecido ou não compram da agricultura familiar.

As dificuldades em implementar e manter o fornecimento da agricultura familiar à alimentação inicia com a adesão dos agricultores ao mercado institucional, perpassando por operações burocráticas, questões de logística de distribuição e legislações sanitárias, como representado na Figura 3 (TRICHES E SCHNEIDER, 2010; MARQUES et al., 2016).



**Figura 3:** Desafios vivenciados pela agricultura familiar que interferem no fornecimento regular e constantes dos gêneros alimentícios para o PNAE.

Uma vez inseridos no mercado institucional do PNAE as alterações e atualizações legais do Programa, e as dinâmicas estruturais locais, afetam o fornecimento. A logística para atender a demanda das escolas e as expectativas dos agricultores fornecedores depende de fatores como distância, quantidade de produtos, preços e frequência de entrega. As legislações do PNAE não regulamentam essa logística ou estabelecem as condições para que esta aconteça, entendendo a heterogeneidade das condições, logo a Entidade Executora é que deve planejar a melhor forma de fornecimento, que melhor atenda a oferta e a demanda a fim de viabilizar o cumprimento da Lei.

Dessa forma pode-se dizer que o PNAE, mesmo que seja normatizado pela instância Federal, tem seus rearranjos locais para se adaptar a diferentes realidades. Há situações em que os agricultores entregam os alimentos em

um depósito central e de lá a Entidade Executora destina-os, e há situações em que os agricultores entregam diretamente nas escolas.

Outra dimensão delicada é a legalidade sanitária dos produtos. Alimentos de origem vegetal e/ou animal, processados ou minimamente processados, requerem especificações, regulamentações e inspeções dos órgãos competentes. Cabe aqui dizer que a regulamentação sanitária é um grande empecilho à comercialização de alimentos e à SAN dos mesmos, uma vez que ela pode ser custosa e pouco acessível aos agricultores e o não cumprimento dos preceitos sanitários pode conferir insegurança ao consumo dos alimentos (BACCARIN, et al., 2017).

Há também questões de ordem climática que são de difícil controle e mesmo previsão. Para tanto é preciso estruturação de plantio, como uso de sistemas de irrigação com água em abundância, crescimento em estufa e assessoria técnica para conseguir contornar algumas situações, porém não faz parte da realidade de muitos agricultores familiares, que possuem recursos limitados (CAMARGO; BACCARIN E SILVA, 2016).

Alta e/ou baixa dos preços reflete a oferta e demanda, as modificações climáticas, custos de produção, entre outros fatores comuns ao mercado. Como a pesquisa de preço é feita num dado período, o valor pago pode se tornar desinteressante ao longo do período de fornecimento.

Outros desafios na participação da agricultura familiar é a compreensão e aplicação do processo legal de compra, respeitando o formato de pesquisa de preço e de chamada pública, os critérios de seleção e prioridade dos fornecedores e o cumprimento dos contratos por ambas as partes. Esse desafio é comum aos fornecedores e entidades executoras, por isso há constante necessidade de aprimoramento e capacitação dos envolvidos (SOARES et al., 2015; BACCARIN et al., 2017).

Os principais alimentos adquiridos da agricultura familiar são vegetais in natura, pela maior oferta e demanda pelos mesmos, pela fácil comercialização e pela isenção de regulamentação sanitária para tal (BACCARIN et al., 2017). A diversificação dos produtos e a produção mais elaborada, com pequenos processamentos, avançam a medida que se concretiza mercados para escoamento da produção e o lucro, permitindo assim investimento e acesso à regulamentação sanitária.

Mesmo com dez anos da promulgação da Lei 11947/2013 há municípios que ainda não executam a compra de alimentos da agricultura familiar para o PNAE. Isso quer dizer que os municípios não compram verduras, frutas e legumes?? Não necessariamente. Isso pressupõe que os municípios adquirem todos os alimentos destinados a alimentação escolar de empresas por meio de processo licitatório e, por meio destas, conseguem comprar todos os gêneros alimentícios. Porém, esses municípios, além de não cumprirem a legislação, não fortalecem a agricultura familiar e nem dinamizam a economia local.

Quanto mais investimento destinado a agricultura familiar local, mais geração de emprego e renda é proporcionado. Os benefícios nesse investimento são direto e indiretos e são multilaterais, tanto para o público que consome quanto para as famílias fornecedoras.

### **Para a agricultura familiar:**

**Benefícios diretos:** Melhora da renda familiar e conseqüentemente melhora na qualidade de vida, aquisição de bens e serviços, lazer, investimento na propriedade e na produção. Venda direta de alimentos; Oportunidade de sobrevivência e trabalho no campo por meio de atividades agrárias, diminuindo o êxodo rural; incentivo a diversidade de produção.

**Benefícios indiretos:** Inserção e autonomia das mulheres no trabalho e na renda familiar, proximidade das relações comerciais campo e cidade, divulgação da produção e diversificação de mercados.

Para o público consumidor, que são os alunos atendido pelo PNAE, temos o benefício do consumo de alimentos regionais, mais frescos, com variedade de alimentos in natura e com identidade cultural e social.

A produção de base familiar tende a ser socialmente e ambientalmente mais justa por agregar mais trabalhadores e menor uso da terra e pela variedade produzida, quando comparada a produções agroindustriais. Entretanto, é preciso desenvolver uma agricultura familiar que produza alimentos sem intervenções químicas (CARNEIRO, et al., 2013).

### **O PNAE durante a pandemia do novo coronavírus.**

Em 2020 completou 10 anos iniciais da participação da agricultura familiar no PNAE desde a Lei 11947 de 16 de junho de 2009. No entanto, o ano trouxe alguns entraves importantes para o desenvolvimento dessa política com a pandemia de Covid-19 que paralisou o mundo e dentre inúmeras conseqüências houve a suspensão das aulas presenciais em todo Brasil.

Como a garantia do direito à alimentação escolar se faz mais necessária em momentos de dificuldades e deve ser reforçada unindo esforços das instâncias governamentais e dos gestores e trabalhadores locais envolvidos na alimentação escolar, novas medidas de execução do PNAE foram estabelecidas para atuação durante o período de calamidade pública.

Para tanto, foi promulgada a Lei nº 13.987 em 7 de abril de 2020 que alterou a Lei 11947/2009 autorizando a distribuição de alimentos adquiridos

no âmbito do PNAE aos escolares durante o período de calamidade pública, seguida da Resolução FNDE/MEC nº 02 de 9 de abril de 2020 sobre a execução do PNAE durante a pandemia.

O período de calamidade pública trouxe mudanças na operacionalização do PNAE, o FNDE manteve os repasses financeiros para a aquisição de alimentos e distribuição em forma de kits aos estudantes matriculados por parte dos estados, municípios e escolas federais. Assim, a alimentação escolar estava autorizada a acontecer fora das escolas. Essa medida ressignificou o PNAE, fortalecendo ainda mais seu caráter social e mostrando que o mesmo deve continuar em qualquer circunstância, principalmente em um cenário de crise, contribuindo com a alimentação de inúmeros escolares.

As recomendações nutricionais e de aquisição de alimentos da agricultura familiar foram mantidas durante a pandemia. Assim, a orientação dada foi a distribuição de kits de alimentos aos escolares seguindo os princípios e legislações do PNAE, conforme executado nos últimos anos (BRASIL, 2020c).

Além da adaptação durante a pandemia, houve promulgação da nova Resolução FNDE/MEC nº 06 de 08 de maio de 2020, seguida da Resolução FNDE/MEC nº 20 de 02 de dezembro de 2020, para operacionalizar o PNAE a partir de 2021, revogando as Resoluções FNDE/MEC nº 26/2013 e nº 04/2015, trazendo alterações, principalmente quanto a melhoria da qualidade nutricional dos cardápios e penalidade às Entidades Executoras que não atenderem ao mínimo obrigatório de gastos com a agricultura familiar. Essas inovações dadas em cenário de crise podem ser vistas como fortalecimento do PNAE e reafirmando a continuidade das melhorias do Programa.

## **Considerações finais**

O PNAE é ampliado na sua origem, evoluindo de um programa de distribuição de alimentos de modo superficial, para um provedor de direitos e promotor de SAN, com fornecimento de alimentação regular, incorporando a instância nutricional, cultural, a qualidade da alimentação e apoio ao desenvolvimento sustentável. O Programa se mostrou resistente a dificuldades inéditas trazidas pela pandemia, dando ainda mais significado a sua atuação. Essa trajetória é resultado de conquistas sociais e bons frutos colhidos pelo Programa ao longo dos anos.

O PNAE tem grande alcance e relevância social, atende a clientela de diferentes níveis econômicos em todo território brasileiro e favorece a outro público, que é a agricultura familiar, dando visibilidade e oportunidade ao meio rural.

A participação da agricultura familiar no PNAE agrega renda e mercado ao meio rural, contribui para economia, produção e abastecimento local, favorece produções de bases mais sustentáveis e a comercialização

de alimentos in natura e menos processados, traz maior relações entre o campo e a cidade e fortalece os hábitos regionais e as atividades campesinas, promovendo assim SAN para além das escolas.

## Referências

AVILA, M. L.; CALDAS, E. L. & ASSAD, S.S. Sinergia e coordenação em políticas públicas: o caso do PAA e PNAE. **Revista Sociedade e Desenvolvimento Rural**, v. 7, n. 3, p. 6881, 2013.

BACCARIN, J. G. et al. Indicadores de avaliação das compras da agricultura familiar para alimentação escolar no Paraná, Santa Catarina e São Paulo. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 55, n. 1, p. 103-122, 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE, Módulo Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae 2.ed., atual. Brasília, 2008.

BRASIL. Lei nº 11.947 de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2009a.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2009b.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Cartilha da Alimentação Escolar. Brasília, DF 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, 2ª edição - versão atualizada com a Resolução CD/FNDE nº 04/2015. Brasília, 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação. Resolução CD/FNDE nº 6 de 8 de maio de 2020. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2020a.

BRASIL. Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2020b.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação. Resolução CD/FNDE nº 2 de 9 de abril de 2020. Dispõe sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE durante o período de estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus – Covid-19. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2020c.

CAMARGO, R.A.L; BACCARIN, J.G.; SILVA, D.B.P. Mercados institucionais para a agricultura familiar e soberania alimentar. **Revista Nera**, ano 19, nº. 32 – edição especial, 2016.

CARNEIRO, M. G. R., CAMURÇA, A. M., ESMERALDO, G. G. S. L., & SOUSA, N. R. D. Quintais produtivos: contribuição à segurança alimentar e ao desenvolvimento sustentável local na perspectiva da agricultura familiar (O caso do assentamento Alegre, município de Quixeramobim/CE). **Revista Brasileira de Agroecologia**, v. 8, n. 2, p. 135-147, 2013.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/Ministério da Educação– Site Oficial. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico> : Acessado em: 03 de junho de 2019.

HAWKES, C. et al. How to engage across sectors: lessons from agriculture and nutrition in the Brazilian School Feeding Program. **Revista de Saúde Pública**, v. 50, 2016.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, v. 18, n. 3. 2013.

MARQUES, A.C.C.; BARATA, A.J.S.S.; ALVES, R.R. Análise de fornecimento de produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de São Gabriel-RS. **Revista Ciência e Natura**, v.38, n.2, 2016.

SANTOS, S.R.; COSTA, M.B.S.; BANDEIRA, G.T.P. As formas de gestão do programa nacional de alimentação escolar (PNAE). **Revista de Salud Pública**, v. 18, p. 311-320, 2016.

SARAIVA, E. B. et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 927-936, 2013.

SOARES, P.; MARTINELLI, S.S.; MELGAREJO, L.; DAVÓ BLANES, M. D. C.; CAVALLI, S.B. Potencialidades e dificuldades para o abastecimento da alimentação escolar mediante a aquisição de alimentos da agricultura familiar em um município brasileiro. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, v. 20, n.6, p.1891-1900, 2015.

SILVA, A.C. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estudos avançados**, v. 9, n. 23, p. 87-107, 1995.

SPINELLI, M. A. S. CANESQUI, A. M. O programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979-1995). **Revista de Nutrição Campinas**, v. 15, nº 1, p. 105-117, 2002.

TRICHES, R.M.; SCHNEIDER, S. Alimentação Escolar e Agricultura Familiar: reconectando o consumo à produção. **Revista Saúde e Sociedade**. v.19, n.4.p.933-945, 2010.



# CAPÍTULO 8

## A implementação e dinâmica da aquisição de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar municipal em Viçosa-MG

### Introdução

O Programa Nacional de Alimentação Escolar Brasileiro (PNAE) reformulou sua atuação com a Lei 11947 de 2009 e inovou ao incluir a obrigatoriedade de aquisição de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar. A inserção da agricultura familiar no PNAE teve como propósito principal trabalhar o combate à fome no campo, com superação do ciclo da pobreza (SCHWARTZMAN, et al., 2017).

A partir dessa medida ressalta-se a relevância do PNAE em proporcionar melhora na renda e qualidade de vida das famílias fornecedoras, diversificação e aumento da produção agrícola de base familiar e oferta de alimentos frescos e locais aos estudantes, contribuindo dessa forma para aumentar a segurança alimentar e nutricional (SAN), que faz parte das diretrizes do Programa (TRICHES; SCHNEIDER 2010; MEDEIROS et al., 2016; OLIVEIRA; BATALHA; PETTAN, 2017).

A manutenção desse mercado envolve desafios, principalmente por alinhar diversos setores do governo e da sociedade, como os gestores e trabalhadores da alimentação escolar, conselho de alimentação escolar e setores e organizações da agricultura familiar, sendo preciso estruturar condições favoráveis aos atores envolvidos. Dentre essas condições está o conhecimento e aprimoramento dos procedimentos técnicos e burocráticos, e estabelecimento de diálogos (VILLAR et al., 2013).

O PNAE atua em diferentes contextos e realidades do país, e isso traz dinâmicas e adaptações locais para sua operacionalização. Buscando entender e registrar os arranjos locais, o objetivo deste capítulo foi apresentar os passos da implementação da Lei 11 947 de 2009 quanto a aquisição de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar municipal de Viçosa- MG.

O capítulo é parte da Dissertação de mestrado intitulada: “Programa Nacional de Alimentação Escolar: participação da agricultura familiar em Viçosa-MG e a situação de (in)segurança alimentar e nutricional de famílias de agricultores fornecedores”, realizada no Programa de Pós-Graduação em Agroecologia da Universidade Federal de Viçosa pelas autoras. A pesquisa

que resultou o presente capítulo, caracterizou o início da participação da agricultura familiar no PNAE municipal e o processo de aquisição através de resgate histórico dos acontecimentos, por meio de entrevistas a atores municipais envolvidos diretamente com a administração pública, alimentação escolar e agricultura familiar, observação participante em reuniões e análise de documentos da gestão e conselhos municipais (TRIVELLATO, 2018).

A pesquisa a que se refere o capítulo foi realizada entre 2016 e 2017 no Município de Viçosa-MG e o conteúdo apresentado foi pautado no referencial normativo do PNAE vigente no período, sendo a Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013 e Resolução/CD/FNDE nº 04, de 2 de abril de 2015. Tais resoluções foram substituídas em 2020 pela Resolução/CD/FNDE nº 06 de 8 de maio de 2020, no entanto, o estudo se trata de um recorte histórico, e a operacionalização do PNAE no município foi contrastada com as legislações vigentes no período. Ademais, quanto a participação da agricultura familiar, que é o objeto do estudo, não houve mudanças decisivas na nova resolução que invalide os resultados obtidos e apresentados neste capítulo.

## **O início da implementação da aquisição de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar municipal em Viçosa-MG**

### **O debate intersetorial**

A promulgação da Lei 11947 de 2009 trouxe muitas incertezas à administração pública. Como a legislação do PNAE era recente, não se tinha clareza de como funcionaria a aquisição de alimentos da agricultura familiar e quais os instrumentos de aquisição.

O município de Viçosa desenvolvia projetos do Programa de Aquisição de Alimentos, em meados dos anos 2000, com a ajuda do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA) e a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) de Viçosa, que receberam a notícia da participação da agricultura familiar no PNAE com entusiasmo.

A notícia de que a alimentação escolar passaria a contemplar, obrigatoriamente, a agricultura familiar por meios direcionados a esses fornecedores foi de conhecimento inicial da EMATER local e dos agricultores, que possuíam organizações e práticas com o PAA. A essa altura, em 2009, o COMSEA perdia força e teve a saída de seu presidente, importante mobilizador dos projetos, devido a sua candidatura a vereador em Viçosa.

A EMATER em contato com municípios da região da Zona da Mata mineira inteirava-se da nova legislação do PNAE e dos meios legais da aquisição, e, junto aos agricultores locais, levavam o assunto à administração pública municipal.

Em 2009, a EMATER de Viçosa relatou ter entrado em contato com a EMATER de Rodeiro-MG, Município à 76 km de Viçosa, com intuito de

esclarecer as novas obrigações da Lei nº 11947 e conhecer como o referido Município estava se organizando quanto a compra de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar. Neste evento compareceram agricultores e funcionários municipais de Viçosa-MG, como o Secretário de Agricultura e o almoxarife coordenador do almoxarifado da Secretaria de Educação e extensionistas da EMATER. Em Rodeiro tiveram oportunidade de visitar as instituições de ensino e conversar com representantes da Secretaria de Educação.

Destaca-se, portanto, o papel da EMATER enquanto entidade de assistência técnica na mediação e no envolvimento de programas relacionados à agricultura familiar e sua participação ativa nos debates referentes ao PNAE.

Cabe aqui ressaltar que o primeiro desafio foi o desconhecimento da gestão pública municipal frente à nova legislação do PNAE e o quanto os agentes articuladores na figura da EMATER são importantes no apoio à divulgação e operacionalização de políticas e programas governamentais.

Outro desafio foi a ausência de nutricionista responsável técnico pelo PNAE em Viçosa. Em revisão às atas de reunião do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) nos anos de 2009 e 2010, havia a pertinente pauta sobre a necessidade de ter nutricionista para a alimentação escolar. Essa necessidade também era reconhecida pela EMATER.

A presença de nutricionista é fundamental e obrigatória a partir de 2009, pois além das atribuições técnicas é preciso a elaboração e monitoramento dos cardápios em consonância com a oferta de alimentos da agricultura familiar. Para que essa obrigatoriedade aconteça é preciso que a Prefeitura seja mais consciente no compromisso com alimentação escolar e com a legislação, uma vez que a ausência ou mesmo o atraso em contratar o nutricionista Responsável Técnica (RT) compromete a própria gestão pública.

No ano de 2010 iniciou a discussão de como o Município iria atender às especificações da Lei 11947/2009. Para isso, foi realizada uma audiência pública na Câmara Municipal de Viçosa, em 24 de fevereiro de 2010.

## **Audiência Pública**

Com acesso a gravação da audiência pública realizada em 2010, fornecida pela Câmara Municipal de Viçosa, foi possível compreender que a mesma buscou debater e pontuar desafios e potencialidades, assim como esclarecer e dar as designações para o início da implementação da aquisição de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar de Viçosa.

A audiência pública, requerimento nº 02/2010, proposto pelo Presidente da Comissão de Direitos Humanos, Cidadania e Segurança Pública da Câmara Municipal de Viçosa, pelo Vice-Presidente da Casa e pelo Presidente da Comissão de Agronegócio e Meio Ambiente, aconteceu na data prevista, em 24 de fevereiro de 2010, na Câmara Municipal de Viçosa-

MG. Estiveram presentes compondo a mesa de debate, além dos citados, o Secretário de Agricultura, a Secretária de Educação, representantes da EMATER, Presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, Representantes do CAE, a Vice-Prefeita e funcionários da educação (professores, diretores e almoxarife).

A audiência iniciou com a fala do Vereador presidente da Comissão dos Direitos Humanos, Cidadania e Segurança Pública, que com sua vivência na área colocou que o COMSEA já discutia a alimentação escolar, pautou a experiência do PAA e a melhoria que trouxe aos agricultores fornecedores em relação a comercialização do seus produtos e fonte de renda, e como essa experiência poderia se alinhar com a nova Lei do PNAE.

Também esclareceu que a aquisição de alimentos da agricultura familiar não precisa de licitação, que o processo de compra é feito por chamada pública, explicitando que a nova Lei, dispensando licitação, favorece os pequenos agricultores, pois estes possuem dificuldades em comercializar seus alimentos e competir com grandes centros de abastecimento.

Todos os membros da mesa tiveram falas que pontuaram sobre seus trabalhos com a alimentação escolar e com a agricultura familiar, e como poderiam viabilizar a implementação da Lei.

Foi colocada a necessidade de nutricionista para elaborar os cardápios, calcular e definir as quantidades a serem compradas e o estímulo ao consumo de alimentos locais na alimentação escolar. Pontuou-se a produção de alimentos por parte dos agricultores e os possíveis desafios envolvidos na comercialização, deixando claro que o processo deveria iniciar de forma gradual, de modo a ir se adequando ao estabelecido e com intuito de alcançar mais que o mínimo (30%) estipulado pela Lei.

Problemas gerais como qualidade da água no meio rural, das estradas de acesso, de higienização e utilização de agrotóxicos também foram pontuados como desafios a serem sanados ao longo dos anos.

A experiência do Município de Rodeiro-MG foi apresentada à discussão para que todos tomassem conhecimento de quais foram os passos que o respectivo Município deu para iniciar a aquisição de alimentos da agricultura familiar para o PNAE e como a experiência de Rodeiro poderia ser empregada em Viçosa.

Nos encaminhamentos finais da audiência, a mesma foi muito bem avaliada pelos participantes que concluíram sobre a riqueza dos debates e visões de diferentes setores. Os presentes ressaltaram os benefícios da inserção de alimentos locais na alimentação escolar, tanto para os escolares quanto para os agricultores, e para o Município de modo geral.

A audiência serviu para incentivar o início da participação da agricultura familiar no PNAE, além de ser um recurso de participação social que expõe a administração pública a diferentes olhares e cobranças.

Como encaminhamento foi colocado pelos gestores do PNAE (Secretaria de Educação) a pretensão de se organizarem para iniciar o fornecimento no semestre seguinte (2010/02). Ficou a cargo do Poder

Executivo a viabilidade da aquisição dos alimentos, os aspectos legais do processo e o pagamento. A EMATER ficou responsável pelas relações com os agricultores, fazendo ponte com a Prefeitura.

No entanto, em 2010 o Poder Executivo passou por reformulação que atrasou o andamento das programações públicas. O Prefeito em exercício foi cassado em 27 de maio de 2010, acusado de irregularidades na campanha eleitoral de 2008. Uma nova gestão se iniciou em 2010 e o Município de Viçosa seguiu sem implementar o artigo 14 da Lei 11947/2009.

A não implementação da legislação gerou manifestações no poder legislativo. Em revisão às atas de reuniões ordinárias da Câmara Municipal Viçosa, em 15/03/2011, foi observada discussão sobre o tema entre os vereadores, com lamentação de alguns sobre a demora para o cumprimento da legislação.

A melhora da alimentação escolar era pauta de debates na Câmara Municipal por representantes que defendiam que a participação da agricultura familiar traria maior qualidade à alimentação e se preocupavam com o atraso para iniciar as compras.

A EMATER trabalhava com os agricultores a possibilidade do mercado institucional do PNAE e com a Prefeitura, assegurando que o município possui produção pela agricultura local.

Os desafios que se somaram no impedimento da implementação da legislação foram a descontinuidade do Poder Executivo e a desconfiança ou desconhecimento da capacidade produtiva e organizacional da agricultura familiar local. Esse último pôde ser resolvido com a participação da EMATER nas discussões, onde, além de trazer o empoderamento da agricultura familiar local, a mesma se comprometeu a somar os esforços para o alcance da legislação no que compete ao artigo 14.

Dessa forma, mesmo com as discussões desde 2010 e com a mobilização dos agricultores familiares junto à EMATER, a implementação da legislação foi iniciada apenas em 2011, com a primeira chamada pública em agosto de 2011, com o propósito de atender ao segundo semestre letivo do ano.

## **A contratação de nutricionista responsável técnica para a alimentação escolar**

Havia urgência em contratar nutricionista para atuar como RT pela alimentação escolar municipal, para que iniciasse a aquisição de alimentos da agricultura familiar, além das demais atribuições do responsável técnico dentro do PNAE.

A presença de nutricionista é imprescindível para iniciar e manter a participação agricultura familiar no PNAE. Pois, é preciso elaborar cardápio que atenda às necessidades nutricionais dos escolares e à produção local, para que os alimentos da agricultura familiar sejam contemplados; calcular o quantitativo de cada alimento a ser adquirido em cada instituição; estabelecer e verificar as especificações necessárias para o correto

fornecimento e manutenção do cardápio. Essas e outras atribuições do RT estão descritas na Resolução CFN 465 de 2010.

Desde 1994, pela Lei nº 8.913 de 12 de julho de 1994, o nutricionista é o responsável pela elaboração dos cardápios da alimentação escolar fornecida pelo PNAE e a partir da Lei 11947 de 2009 é o responsável técnico pela alimentação escolar, dando mais importância e atribuições. O RT deve estar cadastrado no sistema do FNDE e respeitar as diretrizes previstas na Lei e nas resoluções do PNAE (BRASIL, 2009).

De acordo com relato da primeira nutricionista contratada para alimentação escolar, em 2010 a mesma havia sido classificada em um processo seletivo realizado pela Prefeitura Municipal de Viçosa (PMV) para atuar na área de saúde. Como havia urgência em alocar uma nutricionista na área da educação, ela foi realocada em período probatório para tal função, iniciando como funcionária da Prefeitura na Secretaria Municipal de Educação.

O cadastro da nutricionista RT pelo PNAE em Viçosa, junto ao FNDE, se deu em 24 de janeiro de 2011. Assim, após contrato da RT, deu-se início aos processos para aquisição de alimentos da agricultura familiar.

A nutricionista relatou ter participado de reuniões junto ao CAE para se situar da realidade da alimentação escolar. Participou junto à EMATER de reuniões com os agricultores familiares para se inteirar do levantamento da produção e para esclarecimento aos agricultores quanto à qualidade em relação a higienização dos produtos e do transporte e demais responsabilidades que os mesmos teriam com esse novo mercado, como regularidade de entrega e quantidades. Foram realizadas reuniões e capacitações antes e após o início da compra.

O levantamento das quantidades necessárias de cada alimento para atender a demanda escolar e que seriam requisitados em chamada pública foi feito pela nutricionista recém contratada. A mesma afirmou ter feito uma estimativa das quantidades de alimentos que as instituições precisariam frente ao que os agricultores forneceriam, para que pudesse elaborar o primeiro edital de chamada pública.

Os desafios vivenciados pela nutricionista eram muitos, não somente pela experiência inédita na aquisição de alimentos da agricultura familiar para o PNAE, mas por diversas barreiras relacionadas direta e indiretamente ao adequado cumprimento das suas atribuições. A infraestrutura deficiente das instituições de ensino e a resistência das cantineiras, dos trabalhadores do almoxarifado e dos fornecedores em se adequarem às exigências sanitárias e seguirem as recomendações foram desafios pontuados pela nutricionista.

A organização é fundamental para que o Programa seja operacionalizado com salubridade, eficiência e clareza com os bens públicos, além de proporcionar um ambiente de trabalho mais harmonioso. Nessas circunstâncias, a capacitação, a rotina de trabalho e a atuação em equipe com suporte e interesse da Secretaria Municipal de Educação são necessários para ampliar as perspectivas em relação a superação desses desafios.

Atender a todas as especificações do Programa e trabalhar num cenário até então novo foi e ainda é complexo mediante a todas as dificuldades e somando ao fato do Município possuir somente uma nutricionista na alimentação escolar durante os primeiros anos.

A primeira RT deixou a alimentação escolar no início de 2015 para assumir o cargo em que prestou seleção, sendo transferida para área da saúde. Outra nutricionista RT foi contratada no ano de 2015.

A alimentação escolar municipal com uma nutricionista apresenta relação muito aquém do recomendado. Pelas recomendações do Conselho Federal de Nutricionistas, dada pela Resolução CFN nº 465/2010, o Município deveria ter, segundo número de alunos que possui (aproximadamente 6 mil), um nutricionista RT e mais três nutricionistas no quadro técnico (BRASIL,2010).

### **Características da gestão e operacionalização do PNAE em Viçosa-MG**

A gestão do PNAE está relacionada com a forma como são gerenciados os recursos financeiros destinados ao Programa. O PNAE, desde 1994, passou a ter gestão descentralizada, onde os municípios, estados e escolas federais, que são as Entidades Executoras, recebem o recurso federal para operacionalização do Programa. Desde então, existem quatro modalidades gerenciais: (BRASIL, 2014).

1) Centralizada - As Entidades Executoras são responsáveis por realizar todo procedimento de aquisição e distribuição dos alimentos.

2) Semi-centralizada - As Entidades Executoras compram parte dos alimentos e repassam parte dos recursos às escolas, para que elas adquiram mais alimentos. Nessa modalidade, geralmente as Entidades Executoras fornecem os alimentos não perecíveis e as escolas são responsáveis pela aquisição dos alimentos perecíveis.

3) Descentralizada ou escolarização - As Entidades Executoras repassam os recursos para as escolas que são responsáveis pela compra total dos alimentos e são chamadas de Unidades Executoras.

4) Terceirizada - As Entidades Executoras contratam empresa responsáveis pela alimentação escolar.

Independente da forma de gestão, o responsável pela prestação de contas será sempre a Entidade Executora, ou seja, as secretarias municipais, estaduais e distrital de educação e as escolas federais.

O Município de Viçosa recebe recursos do FNDE para operacionalização do PNAE desde 1999, de acordo com dados da Coordenação de Execução Financeira da Alimentação (COEFA), vinculada ao FNDE. Isso se deu a partir da consolidação da descentralização dos recursos do Programa com a Medida Provisória nº 1.784, de 14/12/1998.

O PNAE em Viçosa possui modo de gestão centralizada. Nesta modalidade, a Entidade Executora, que no caso é a PMV, é responsável pelo recebimento, administração e prestação de contas do recurso repassado pelo FNDE, assim como pela aquisição e distribuição de gêneros alimentícios e elaboração de cardápios e refeições, seguindo as especificações dadas em leis e resoluções do PNAE.

A alimentação escolar municipal atende as instituições de ensino municipais, sendo 15 escolas e 10 creches e atende também 10 creches filantrópicas, possuindo cerca de 6 mil alunos em 2017. O total de alunos atendidos pelo PNAE interfere diretamente na gestão do Programa, pois é a partir do número de alunos em cada modalidade atendida que se faz o cálculo dos recursos recebidos, do quantitativo de alimentos e do número de nutricionistas, além de interferir em toda logística de fornecimento, pois quanto maior o número de alunos, maior a demanda por alimentos.

A Prefeitura apresenta estoque central de alimentos destinados a alimentação escolar, o almoxarifado, localizado no prédio principal da PMV. Do almoxarifado os alimentos são distribuídos semanalmente para as instituições de ensino, de acordo com um cronograma estipulado a partir do cardápio de cada instituição. Já os alimentos perecíveis adquiridos da agricultura familiar são entregues diretamente nas unidades escolares. As instituições de ensino preparam e distribuem as refeições.

A presença de nutricionista RT para operacionalização do Programa é obrigatória pela Lei 11947 de 2009, sendo a Entidade Executora responsável por cumprir essa obrigatoriedade. O serviço de nutrição municipal conta com apoio de estagiárias de cursos de nutrição de duas instituições de ensino superior de Viçosa, que semestralmente auxiliam a nutricionista RT nas atividades.

Outro profissional muito relevante que atua junto a gestão do Programa no Município é o almoxarife coordenador do almoxarifado da Secretaria Municipal de Educação e está nesse cargo há mais de 20 anos. O mesmo auxilia no processo de compra, armazenamento e controle de estoque, atuando conjuntamente com a nutricionista.

Então, a execução do PNAE no Município é realizada pela Secretaria Municipal de Educação, principalmente pelo Setor de Merenda Escolar, que compreende a nutricionista RT, o almoxarife coordenador e os funcionários do almoxarifado e perpassa pelas instituições de ensino municipais, que se envolvem ativamente.

Outros setores e suas atribuições na operacionalização do PNAE:

- O Departamento de Finanças e o Setor de Compras da PMV, realiza os pagamentos, as prestações de contas e procedimentos de licitação e chamadas públicas.
- A Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Viçosa (EMATER) atua como articuladora na captação, organização e assistência aos agricultores fornecedores, em parceria com a PMV.
- O Sindicato dos Produtores Rurais auxilia na emissão de notas fiscais e na organização dos agricultores quanto às entregas.
- A Secretaria Municipal de Agropecuária e Desenvolvimento Rural presta assistência técnica aos agricultores, auxilia na elaboração do cronograma de entrega dos agricultores junto ao Setor de Merenda Escolar, monitora a produção da agricultura familiar, certificando que os agricultores produzem de fato o que fornecem e auxiliam na emissão de notas fiscais. Este setor iniciou tal atuação a partir de 2017.
- A Vigilância Sanitária Municipal fiscaliza os fornecedores de produtos processados e as instituições de ensino quanto às boas práticas de fabricação.

Como parte importante da gestão, existe o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), que é condicionalidade para o recebimento dos recursos federais. O Conselho entrevistado, que atuou de abril de 2013 a abril de 2017, realizava reuniões mensais, visitas técnicas às instituições e acompanhava as tramitações referentes à alimentação escolar, além da prestação de contas. A atuação do CAE pôde ser acompanhada nas reuniões mensais do Conselho. O CAE foi renovado em 2017 com novos membros, após vencimento do mandato anterior.

O CAE é formado por voluntários, devendo ser:

- 1 representante do poder executivo;
- 2 representantes das entidades de trabalhadores da educação e discentes;
- 2 representantes de pais de alunos e;
- 2 representantes da sociedade civil.

Cada membro titular deverá ter um suplente do mesmo segmento e o mandato é de 4 anos. Dessa forma o CAE é a participação social dentro do PNAE (BRASIL, 2013).

A existência de Conselho atuante é benéfica para promover melhor operacionalização do Programa, além de contribuir com o trabalho dos demais envolvidos.

Cada atribuição dos envolvidos na gestão foi relatada pelos próprios setores citados. Por meio da observação participante foi possível identificar a realização frequente de reuniões entre representantes do Setor de Merenda Escolar, agricultores fornecedores e a EMATER, e em algumas ocasiões, o CAE e a Secretaria Municipal de Agropecuária e Desenvolvimento Rural também participam.

Essas reuniões, na maioria das vezes, têm o intuito de repassar informações e procedimentos de responsabilidade de cada envolvido, mas também propiciam o estabelecimento de vínculo entre a gestão e os fornecedores, identificação de entraves e ideias, e avaliação do Programa pelos participantes.

Para que a agricultura familiar participe do PNAE é preciso ter articulação entre quem compra, no caso a Entidade Executora, e quem vende, os agricultores e/ou suas organizações, constituindo espaços de interlocução, mediados muitas vezes por entidades articuladoras (SARAIVA, 2013; SILVA E SOUSA, 2013). A entidade articuladora no Município de Viçosa é a EMATER, cujo envolvimento foi primordial para a implementação da Lei 11947/2009.

## **A operacionalização da participação da agricultura familiar na alimentação escolar municipal**

### **Elaboração das Chamadas Públicas Municipais: articulações intersetoriais**

Com a superação de alguns desafios iniciais como o conhecimento da legislação e da produção agrícola local e a contratação de nutricionista RT para alimentação escolar, o Município publicou a primeira chamada pública para aquisição de alimentos da agricultura familiar para o PNAE, em agosto de 2011. A Prefeitura é a responsável pela elaboração e publicação das chamadas públicas.

A construção das chamadas públicas segue um roteiro que demanda articulações intersetoriais e acontece no mesmo formato desde a primeira publicação. A Figura 1 sintetiza o fluxo dos processos de elaboração das chamadas públicas municipais e os principais envolvidos.

O **1º passo** é o levantamento da vocação agrícola local, realizado pela EMATER municipal, que se trata da oferta de alimentos da agricultura familiar local, em quantidade e variedade. Os agricultores recebem visitas dos extensionistas da EMATER para conversarem sobre o funcionamento do Programa e aqueles que desejarem participar são registrados na EMATER e listam os alimentos que produzem, assim como as sazonalidades e quantidades que conseguem fornecer.

Esse passo decide toda a formulação do edital, pois as quantidades

e variedades a serem adquiridas dependem da oferta. Os itens e os agricultores listados nesse passo são referências para a elaboração das chamadas públicas e fica previamente estruturado quais agricultores irão participar e o quantitativo de alimentos que eles conseguem fornecer.

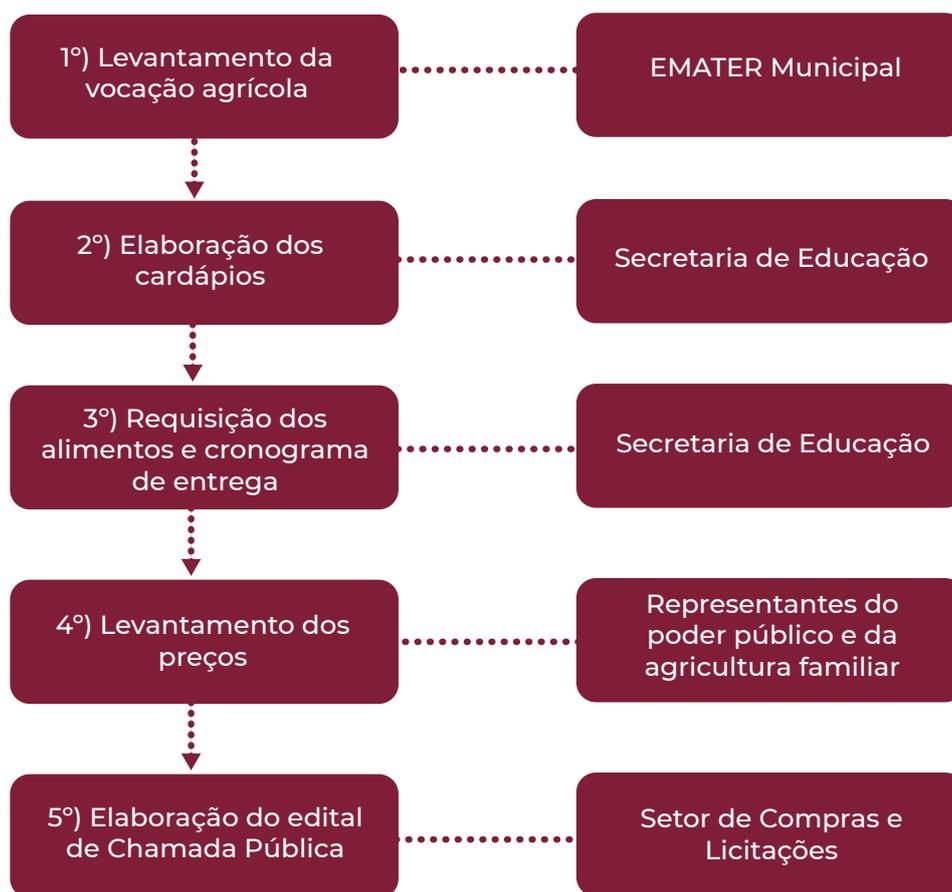
O **2º passo**, é a elaboração dos cardápios pela nutricionista RT, mediante o conhecimento da vocação agrícola local. Nesse passo é preciso levar em consideração as necessidades nutricionais de cada modalidade de ensino, as faixas etárias, as recomendações técnicas dadas em resoluções vigentes do FNDE, as estruturas físicas e recursos humanos de cada instituição, o recurso financeiro, o período letivo, os alimentos licitados e os produzidos pela agricultura familiar. Os cardápios são feitos de acordo com a realidade das instituições, como número de alunos, modalidade de ensino, infraestrutura e recursos humanos, portanto, são diferentes.

No **3º passo** são realizados os cronogramas de entrega que são elaborados conforme as demandas semanais de cada instituição de ensino quanto à variedade e quantidade de alimentos, de acordo com o cardápio. A partir da soma dos cronograma de cada instituição, tem-se a requisição total dos alimentos que irão compor a chamada pública, com a descrição dos itens e respectivas quantidades. Essa etapa é realizada pela nutricionista juntamente com o almoxarife coordenador do almoxarifado da Secretaria Municipal de Educação. Tanto o cronograma das instituições quanto a requisição total dos alimentos constam do edital de chamada pública.

O **4º passo** é a determinação dos preços. A pesquisa de preço deve ser feita em pelo menos três mercados varejistas, dando preferência às feiras de alimentos da agricultura familiar, e a média dos três preços de cada item é o preço final que a Prefeitura irá pagar (BRASIL, 2020).

Em Viçosa, a pesquisa de preço é realizada por dois representantes da PMV, frequentemente a nutricionista e um membro da Secretaria Municipal de Agropecuária e Desenvolvimento Rural, e um representante dos agricultores. É fundamental que o preço de cada produto por unidade de medida esteja explicitado no edital de chamada pública. A partir da estipulação dos preços unitários e das quantidades demandadas é feito o cálculo do orçamento previsto para aquisição.

O **5º passo** é a elaboração final do edital, responsabilidade do Setor de Compras municipal, contendo todas as exigências legais, explicações de como participar, datas, cronogramas, responsabilidades, penalidades, formas de pagamento, descrição e o quantitativo de cada alimento necessário ao atendimento das entidades municipais e filantrópicas de ensino. O Anexo VI da Resolução FNDE nº 06 de 8 de maio de 2020 traz modelo de edital de chamada pública, auxiliando na correta elaboração.



**Figura 1.** Fluxo do processo de elaboração dos editais de chamada pública para a aquisição de alimentos da agricultura familiar para alimentação escolar e os setores e atores envolvidos, em Viçosa-MG.

Nessa conformação fica evidenciado que o processo de elaboração dos editais de chamada pública tem como ponto de partida a agricultura familiar, permitindo dizer que o primeiro passo se norteia pelos questionamentos; “Quem são os agricultores?” “O que produzem?” e isso leva ao (re)conhecimento dos mesmos e de suas produções, para só assim serem elaborados os cardápios e o edital de chamada pública.

### **Divulgação das chamadas públicas e adesão dos agricultores**

Após a confecção do edital segue-se para a divulgação da chamada. A divulgação é feita pelos meios de comunicação local, como jornais e rádios, e pela EMATER. O prazo de divulgação das chamadas a partir de abril de 2015, após publicação da Resolução FNDE nº 4, de 2 de abril de 2015, artigo 26, deve ser de no mínimo vinte dias.

“§1º Os editais das chamadas públicas deverão permanecer abertos para recebimento dos projetos de venda por um período mínimo de 20 dias.”

As chamadas realizadas em Viçosa, a partir de 2016, estavam de acordo com a especificação da Resolução FNDE nº 4/2015, quanto ao tempo de divulgação. As chamadas anteriores a essa Resolução, de 2011 a 2015, não

possuíam uma referência de período e apresentaram prazos de publicação de dez a vinte dias. Os dias de divulgação do edital são para os agricultores interessados aderirem como fornecedores, apresentando a documentação exigida.

A frequência de publicação dos editais de chamada pública tem permanecido duas vezes ao ano até 2017, sendo um edital para cada semestre letivo. O ideal é que as chamadas aconteçam antes do início dos semestres letivos, para que haja tempo hábil para conclusão dos procedimentos legais da aquisição e que o fornecimento inicie juntamente às aulas.

A EMATER faz o importante papel de mobilização da agricultura familiar ao edital de chamada pública, uma vez que já conhece a produção e os agricultores do Município, indo ao encontro dos mesmos para informá-los e incentivá-los a participarem do Programa.

A efetivação da chamada pública necessita da demanda das instituições e da oferta da agricultura familiar, pois é preciso o interesse e adesão da mesma. Sendo assim, os agricultores são mobilizados antes mesmo da divulgação do edital para que aqueles que se identificarem com a proposta possam organizar a produção para fornecimento e adequar às normas e procedimentos a serem cumpridos, facilitando a participação desses e evitando que as chamadas não sejam acessadas em função do não planejamento dos agricultores.

Essa conformação é importante para que a Prefeitura tenha conhecimento da demanda que será suprida pelos agricultores familiares, da quantidade de recurso que será disponibilizado a partir da oferta/interesse local e para evitar atrasos na entrega ou, até mesmo, não abastecimento das escolas por parte da agricultura familiar. A divulgação também é feita em municípios vizinhos, possibilitando a adesão de agricultores da região, conforme também é permitido e regulamentado pelo FNDE.

## **Elaboração do cronograma de entrega**

No edital de chamada pública consta o cronograma das instituições de ensino, como colocado no quarto passo da elaboração do edital (Figura 1). Cada instituição tem seu cronograma, que é feito de acordo com o cardápio elaborado pela nutricionista e a demanda semanal.

A Figura 2 é um cronograma de entrega de uma instituição de ensino municipal, com a quantidade de alimento estipulada para atender ao cardápio em quatro semanas. Esse cronograma foi obtido da chamada pública nº 14/2016, correspondente ao 2º semestre letivo.

O cronograma contém o alimento, a quantidade semanal e total, e ao final deve ser assinado pela funcionária responsável pelo recebimento nas instituições, como forma de certificação de que foram entregues os alimentos e as quantidades especificadas em cada semana.

PRODUTO	1ª semana	2ª semana	3ª semana	4ª semana	Total
MANDIOCA	9kg	9kg	9kg	9kg	36kg
CENOURA	13kg	13kg	13kg	13kg	52kg
CHUCHU	4kg	4kg	4kg	4kg	16kg
MORANGA	8kg	8kg	8kg	8kg	32kg
REPOLHO	6kg	6kg	6kg	6kg	24kg
INHAME	-	10kg	-	-	10kg
ALFACE	8kg	8kg	8kg	8kg	32kg
BETERRABA	2kg	3kg	3kg	3kg	12kg
Assinatura					

Fonte: Chamada Pública nº 14 de 2016 para aquisição de alimentos da agricultura familiar para alimentação escolar, realizada pela Prefeitura Municipal de Viçosa-MG.

**Figura 2.** Cronograma de entrega de uma instituição de ensino municipal, publicado no edital de chamada pública número 14 de 2016, em Viçosa-MG.

Após a estipulação da quantidade necessária de cada alimento em cada instituição, é feita a divisão dessas quantidades entre os agricultores fornecedores. Isso porque a demanda de cada instituição pode ser suprida por mais de um agricultor fornecedor, visto a variedade e quantidade de alimentos e também de agricultores fornecedores, sendo preciso dividir. A divisão é feita pelo coordenador do almoxarifado, com apoio da EMATER.

Essa divisão, segundo a EMATER, é feita da seguinte forma:

1º divide-se o território municipal em quadrantes, ou seja, quatro regiões onde se localizam as escolas e respectivos agricultores fornecedores.

2ª é feita a cotação de quantas instituições e quantos agricultores existem em cada quadrante.

3º é verificado se a produção dos agricultores, em quantidade e variedade, atende aos seus respectivos quadrantes. Caso não atenda, é visto quais agricultores de outros quadrantes podem fornecer, considerando a produção, a quantidade e a proximidade.

Essa divisão gera um segundo cronograma que é o cronograma individual de cada agricultor, onde é especificado o que (alimentos e quantidades) ele irá fornecer semanalmente ou quinzenalmente e onde (instituições determinadas). Como em Viçosa é unânime a participação da agricultura familiar na forma individual, os cronogramas são feitos para cada agricultor fornecedor. Geralmente são cronogramas semanais, mas há alimentos de demanda quinzenal ou mensal.

É comum que um mesmo agricultor forneça em diferentes instituições em diferentes quadrantes, pois acontece de os agricultores

próximos não conseguirem suprir as demandas dos seus arredores ou de um ou mais agricultor ter muita oferta e disponibilidade de entrega. O cronograma de entrega dos agricultores é requisito necessário à logística de funcionamento.

## **Projetos e contratos de vendas**

O projeto de venda é o documento que formaliza o interesse dos agricultores familiares em vender sua produção para a alimentação escolar, e deve constar a informações dos agricultores individuais ou de grupos, quanto a nome, endereço, alimentos e quantitativos que irão fornecer e os respectivos preços especificados no edital de chamada pública em aberto.

Para participar do PNAE o agricultor deve elaborar o projeto de venda. Em Viçosa ele é feito com ajuda da EMATER municipal. Os projetos elaborados são entregues à Prefeitura na data e local estabelecido no edital de Chamada Pública para seleção dos mesmos.

A Entidade Executora deve avaliar inicialmente os projetos dos fornecedores locais e dentro desse grupo tem-se ainda que dar prioridade aos projetos de assentamentos de reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas ou quilombolas, fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos, segundo a Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003, e grupos formais (detentores de DAP jurídica) sobre grupos informais (detentores de DAP física). Caso não obtenha as quantidades necessárias de produtos oriundos de agricultores familiares locais, conforme as prioridades, as quantidades deverão ser complementadas com propostas de produtores da região, do estado e do país, nesta ordem de prioridade, quando houver. O anexo VII da Resolução FNDE nº 06/2020 traz modelos de projeto de venda para grupos formais, informais e fornecedores individuais.

Ainda na elaboração do projeto de venda, todo agricultor participante (individual ou em grupo) deve preencher uma declaração de que os alimentos a serem entregues, relacionados à sua DAP, são oriundos de produção própria.

Após a entrega dos projetos de venda há a seleção desses que, se estiverem em conformidade com a documentação e especificações exigidas, atenderem aos critérios de prioridade e à demanda do edital, serão selecionados. No caso dos agricultores ou grupos que fornecem o mesmo item e estão no mesmo critério de prioridade são divididas as quantidades entre eles. Posteriormente, há a celebração de contratos nos termos da lei.

No contrato é especificado o nome do agricultor, todos os procedimentos legais a serem cumpridos, as penalidades cabíveis, as possibilidades de substituições, o prazo, o produto, o valor unitário estabelecido na Chamada Pública, a quantidade total que será fornecida de cada item no período vigente, o cronograma de entrega e o valor total, atentando para o limite de 20 mil reais por DAP/ano.

Os contratos são responsabilidade do Setor de Compras e Licitações da Prefeitura. A maioria (84%) dos agricultores que forneceram em algum momento para a Prefeitura é de Viçosa. Em 2011, participaram somente agricultores do Município. De 2012 em diante houve participantes de outras localidades, principalmente de Paula Cândido, segundo endereço da propriedade rural, prevalecendo a participação na forma individual.

## **Quantitativo e variedade de alimentos requisitados nas chamadas públicas**

A variedade e quantidade de alimentos adquiridos da agricultura familiar são feitas com base no que se tem de oferta e nos cardápios. Os cardápios são feitos para atender todo o alunado municipal, entre 5 e 6 mil alunos/ano.

Ao longo dos anos de fornecimento para o PNAE houve trabalhos com apoio da EMATER para diversificação e, principalmente, aprimoramento da produção da agricultura familiar para melhor atender a alimentação escolar.

Os Quadros 1 e 2 mostram a periodicidade das chamadas públicas realizadas pela PMV desde o ano de 2011 até 2016, assim como o quantitativo e variedade de alimentos requisitados nas chamadas.

Os documentos foram fornecidos pelo Setor de Compras e Licitações da Prefeitura, porém algumas chamadas estavam incompletas ou não foram encontradas. Nessa situação recorreu-se aos arquivos do Setor de Merenda Escolar para verificar as requisições de alimentos feitas pela nutricionista, que traz o total de alimentos, em quilo e variedade com base nos cardápios elaborados. Essas requisições fazem parte do processo de elaboração das chamadas.

Todos os hortifrutigranjeiros e demais alimentos requisitados em chamadas públicas são fornecidos somente pela agricultura familiar, exceto tomate e cebola, que em alguns anos tiveram oferta insuficiente e foram adquiridos por licitação. Desse modo é possível padronizar que todas as instituições recebam os mesmos alimentos da agricultura familiar e que esta seja responsável pelo abastecimento interno de hortifrutigranjeiros, valorizando a produção local dentro do Programa.

Os alimentos requisitados, em sua maioria, são perecíveis. Cada produto vem especificado quanto ao estágio de maturação, aspectos sanitários e organolépticos e a unidade de medida. Essa padronização, além de formalizar o processo de compra, orienta melhor os fornecedores.

Os alimentos são comprados em quilogramas, exceto pães que são adquiridos em unidade e os ovos em pentes contendo trinta unidades em cada. Dos hortifrutigranjeiros requisitados nas chamadas públicas o quantitativo (kg) maior foi de feijão, cenoura, mandioca e ovos (pentes), e entre os processados, pão e bolo.

O período de publicação das chamadas públicas se refere ao prazo de divulgação das mesmas e são os dias dados aos agricultores ou grupos

formais e informais para aderirem ao chamamento público e apresentarem a documentação para habilitação e projeto de venda. O período de vigência refere-se ao período escolar o qual a chamada deve atender.

Em 2011, primeiro ano de participação da agricultura familiar, foi realizada apenas uma chamada pública. A partir da primeira chamada os cálculos para requisição de alimentos foram aprimorados. Já em 2012 foram realizadas duas chamadas, uma para cada semestre, assim como nos anos seguintes, porém a chamada do primeiro semestre fornecida pelo setor de compras estava incompleta, não contendo os dados dos alimentos requisitados e seus quantitativos. Também não foi encontrada no Setor de Merenda Escolar a requisição que deu base a essa chamada, sendo assim, faltou informação referente a 2012.

O não arquivamento dos editais finais de Chamada Pública dificulta o acompanhamento da evolução das mesmas e a elaboração de estudos retrospectivos e foi uma das dificuldades desse estudo. A publicação de dois editais por ano é conveniente à administração pública, pois tem-se dois semestres letivos por ano e permite contemplar a sazonalidade da produção.

A comercialização de polpas de frutas, de banana e de leite em pó teve início em 2013. A fruta das polpas, quando especificada, é goiaba. Para o segundo semestre de 2014 foi requisitada a maior variedade de alimentos, totalizando 23 itens.

Os anos de 2015 e 2016 chamam a atenção pelo período de publicação das chamadas. A segunda chamada de 2015, para atender ao segundo semestre letivo, que iniciou em agosto, foi publicada em outubro. As duas chamadas de 2016, para atender aos dois semestres letivos do ano, foram publicadas após o início dos mesmos, uma no final de março e a outra no final de setembro.

Foi colocado pelo Setor de Merenda Escolar e por agricultores que, como as entregas já eram acordadas, o fornecimento iniciava antes mesmo da publicação das chamadas, sem formalizar a compra. Tal situação está em desconformidade com a legislação e pode gerar insegurança e desinteresse em participar por parte dos agricultores fornecedores, além de problemas legais à Prefeitura.

Diante dessa irregularidade, em 2016 aconteceu uma reunião com o Prefeito e os envolvidos na aquisição de alimentos para a alimentação escolar para discutirem sobre a regularidade da realização das chamadas e dos contratos de venda, mostrando que a administração pública estava ciente e que buscou formalizar o fornecimento.

Esses rearranjos locais podem ser medidas simples e parecerem convenientes à ambas as partes, por protelar temporariamente as obrigações burocráticas sem comprometer a compra e venda, mas de modo geral permite contestar a validade legal do fornecimento e trazer complicações ao poder público. Sendo assim, é preciso mobilizar todos os setores envolvidos a trabalharem com antecedência e competência para não precisar recorrer a esses arranjos.

**Quadro 1.** Dados de periodicidade, número de itens e relação dos hortifrutigranjeiros requisitados nas chamadas públicas para fornecimento de alimentos da agricultura familiar para o PNAE municipal em Viçosa- MG, nos anos de 2011 a 2016.

Chamadas Públicas	I 2011	I 2012	II 2012	I 2013	II 2013	I 2014	II 2014	I 2015	II 2015	I 2016	II 2016
Período de publicação	01/08 a 10/08	01/02 a 10/02	12/07 a 23/07	17/01 a 29/01	11/07 a 31/07	13/02 a 12/03	-	15/01 a 28/01	07/10 a 16/10	18/03 a 05/04	19/09 a 04/10
Período de vigência	2º sem.	1º sem.	2º sem.	1º sem.	2º sem.	1º sem.	2º sem.	1º sem.	2º sem.	1º sem.	2º sem.
Nº de itens	20	-	18	21	21	23	23	20	22	20	19
ALIMENTOS											
Alface (Kg)	2870	-	2430	1600	2042	2850	988,75	2125	1926	1182	1786,50
Alho (Kg)	100	-	1278	150	120	200	50,00	*	80	150	250
Banana (Kg)	*	-	*	2400	*	800	312	624	561,60	476	1458
Beterraba (Kg)	*	-	*	100	448	620	207,25	457,5	420,75	218	1044
Cebola (Kg)	120	-	*	*	*	150	40,00	20	18	55	378
Cebolinha (Kg)	436	-	354	280	421	570	217,9	627	383,85	251	270
Cenoura (Kg)	1160	-	4689	4500	4039	5500	1992,75	3967,50	3584,25	348,70	2664
Chuchu (Kg)	660	-	1278	1100	1287	1850	657,00	1392,50	1264,50	1039	1291,50
Couve (Kg)	2448	-	2457	1900	2226	2750	936	1788	1856,25	1506,75	1809
Feijão (Kg)	300	-	8721	4300	4000	4500	2750	4000	4500	4740	4750
Inhame (Kg)	1330	-	5832	1000	1202	1900	756	1460	1345,50	1309,50	994,50
Mandioca (Kg)	1800	-	2997	2800	2372	3700	1338,75	2527,50	2463,75	1128	2313
Moranga (Kg)	560	-	6993	1500	1287	1970	734	1445	1323,45	1246,50	1701
Ovos (pente)	70	-	8568	5300	3830	3850	890	1425	1174,5	543	580,50
Repolho (Kg)	900	-	1278	1200	1893	1850	566,50	1372,50	1246,50	825	1660,50
Salsa (Kg)	903	-	354	280	421	570	244,4	622	379,35	258,70	270
Tomate (Kg)	250	-	*	4000	3188	1100	245	295	621	759	2655

\*Alimento não requisitado; – Dados não encontrados; sem = semestre; Kg = Quilograma; und = unidade

Fonte: Editais de Chamadas Públicas fornecidos pelo Setor de Compras e Licitações ou requisições de alimentos fornecidos pelo Setor de Merenda Escolar da Prefeitura Municipal de Viçosa-MG.

**Quadro 2.** Dados de periodicidade, número de itens e relação dos alimentos processados requisitados nas chamadas públicas para fornecimento de alimentos da agricultura familiar para o PNAE municipal em Viçosa- MG, nos anos de 2011 a 2016.

<b>Chamadas Públicas</b>	<b>I 2011</b>	<b>I 2012</b>	<b>II 2012</b>	<b>I 2013</b>	<b>II 2013</b>	<b>I 2014</b>	<b>II 2014</b>	<b>I 2015</b>	<b>II 2015</b>	<b>I 2016</b>	<b>II 2016</b>
Período de publicação	01 a 10/08	01 a 10/02	12 a 23/07	17 a 29/01	11 a 31/07	13/02 a 12/03	-	15 a 28/01	7 a 16/10	18/03 a 05/04	19/09 a 04/10
Período de vigência	2º sem.	1º sem.	2º sem.	1º sem.	2º sem.	1º sem.	2º sem.	1º sem.	2º sem.	1º sem.	2º sem.
Nº de itens	20	-	18	21	21	23	23	20	22	20	19
<b>ALIMENTO</b>											
Bolo (Kg)	10800	-	4000	3525	3486	3600	1858	2450,70	3222	6863,40	*
Canjiquinha (Kg)	600	-	2997	*	1000	*	*	*	*	*	
Fubá (Kg)	800	-	5805	800	800	850	500	500	500	400	400
Leite em pó (Kg)	*	-	*	6200	*	6000	1500	*	*	*	*
Pão (und)	128300	-	58500	58764	58091	58091	30501	*	53700	*	*
Polpa de fruta (Kg)	*	-	*	1260	1216	1300	605	1210	2420	*	*
Tempero (Kg)	720	-	1000	1000	600	1050	250	200	800	800	800

\*Alimento não requisitado; – Dados não encontrados; sem = semestre; Kg = Quilograma; und = unidade

Fonte: Editais de Chamadas Públicas fornecidos pelo Setor de Compras e Licitações ou requisições de alimentos fornecidos pelo Setor de Merenda Escolar da Prefeitura Municipal de Viçosa-MG

Observa-se que as quantidades dos alimentos variaram por chamada e ao longo dos anos. Tais variações refletem a quantidade de alunos atendidos, quantidade de recurso disponível, oferta dos alimentos, sazonalidade, cardápio e também aprimoramento do processo de compra, desde a elaboração dos cardápios, cálculo de quantidades e aceitabilidade, até logística de entrega, contato com os agricultores e melhora da qualidade e quantidade da produção.

Essa variação pode ser maior ou menor que no ano ou semestre anterior, podendo provocar a expectativa de produção dos agricultores para mais ou para menos. Nessa situação é importante ter planejamento da produção e mais de um local para comercialização, para que não haja impacto negativo na renda e conseqüentemente insegurança alimentar e nutricional das famílias fornecedoras em casos que houver redução da demanda comprada.

Quanto à variedade de alimentos, desde o início da comercialização, em 2011, é observada que a mesma manteve a faixa de variedade entre 18 e 23 itens nos seis anos iniciais. Esse fato pode ser atribuído ao Município tentar absorver a variedade da produção agrícola local, pelos trabalhos de capacitação realizados pela EMATER e pela participação anterior da agricultura familiar local no PAA. Porém, mesmo com variedade verificou-se a pequena participação de frutas nas compras. Observa-se que a única fruta requisitada é a banana, por ter maior produção local e ainda assim esta não esteve presente em todas as chamadas.

Quanto à aquisição de frutas para a alimentação escolar, foi verificado que a PMV em 2016 não forneceu tal alimento para todos os alunos, somente para creches, alegando o alto custo desse gênero alimentício. Além de estar em desacordo com as legislações e recomendações nutricionais do PNAE, a pouca demanda faz com que a produção de frutas por parte dos fornecedores não seja motivada. Vale destacar que as resoluções do PNAE trazem a obrigatoriedade da oferta mínima de porções de frutas e hortaliças por semana para todos os alunos beneficiados.

## **Procedimentos de entrega segundo o cronograma**

Assim que inicia o período letivo, inicia o fornecimento dos alimentos conforme cronograma. A maioria dos alimentos possui frequência de entrega semanal e alguns quinzenal, em função do cardápio e/ou do tipo de alimento (menos perecíveis), e os agricultores entregam os produtos que lhes cabem nas instituições que lhes são programadas.

A entrega dos hortifrutigranjeiros é planejada para ser realizada semanalmente nas instituições de ensino, ficando acordado às segundas-feiras, com flexibilidade para no máximo às terças-feiras pela manhã para que assim não prejudique o andamento do cardápio. Alguns itens, como pão, bolo e polpa de frutas, possuem cronograma de entrega diferenciado, podendo ser semanal ou quinzenal, conforme o cardápio. Esses itens são entregues nas instituições a que são destinados.

A entrega é de responsabilidade do agricultor, por isso é importante que o mesmo tenha veículo para transportar o produto e que o cronograma de entrega seja feito de acordo com a proximidade entre o agricultor e a instituição de destino, para que a logística seja satisfatória em relação ao tempo e ao custo de deslocamento.

Alimentos como feijão, alho, fubá, canjiquinha e tempero são entregues pelos agricultores no almoxarifado da alimentação escolar, sendo responsabilidade da PMV a distribuição, devido à possibilidade de melhor estocagem, pois, como possuem durabilidade maior e são alimentos de safra, são entregues em quantidades maiores e muitas escolas não possuem condições de armazenamento. O leite em pó e o iogurte como eram fornecidos por cooperativas de outras cidades, também eram entregues em maiores quantidades no almoxarifado e possuíam frequência de entrega mensal ou conforme necessidade, segundo o cardápio.

O controle da entrega dos alimentos da agricultura familiar nas instituições se dá mediante o cronograma individual dos agricultores. No cronograma ficam especificadas as instituições destinatárias, as semanas e as quantidades de cada item. A(o) funcionária(o) que recebe os alimentos nas instituições confere se o produto recebido é o especificado no cronograma e assina a via que fica em posse do agricultor, como forma de controle, para que ao final de cada mês seja possível emitir a nota fiscal com base no que foi entregue.

Esse procedimento permite o controle do que já foi entregue, da regularidade de entrega e serve de subsídio para o pagamento, visto que a partir da quantidade que foi entregue e assinada são emitidas as notas fiscais. Esse procedimento acontece desde o início do fornecimento de alimentos pela agricultura familiar para a alimentação escolar municipal em Viçosa-MG e está de acordo com o proposto pelo Programa.

Em algumas instituições há especificação de qual funcionária (o) é responsável pelo recebimento, outras não, mas geralmente é responsabilidade de funcionárias da cozinha. As instituições possuem controle de quais alimentos devem ser fornecidos, mas não possuem balança para conferirem as quantidades recebidas, apenas 'confiam' na quantidade colocada pelo agricultor fornecedor. A nutricionista RT demonstrou empenho na aquisição de balanças e tem tratado do assunto com a PMV desde 2016.

## **Controle de qualidade**

O PNAE em suas regulamentações pede que haja controle de qualidade dos alimentos por parte das Entidades Executoras, por meio dos serviços da vigilância sanitária e de apresentação de amostras para teste de qualidade nos processos licitatórios.

Alguns alimentos da agricultura familiar, como feijão, fubá e canjiquinha passam por teste de aprovação, realizado pela nutricionista e almoxarife, onde é observado o tempo de cozimento, rendimento e

aspectos organolépticos. Quando identificado algum problema, é feita a troca do produto com os agricultores fornecedores. Os pães, bolo, polpas de fruta e iogurte passam por teste de aceitação com os escolares. Para os hortifrúti e/ou preparações a base desses não é preconizado a realização de teste de aceitabilidade.

Os alimentos in natura não passam por testes, mas são monitoradas as questões de produção pela EMATER e pela Secretaria Municipal de Agropecuária e Desenvolvimento Rural, como manejo, higiene do ambiente, quantitativo produzido e ofertado, principalmente pelo fato do agricultor fornecer somente o que produz não podendo adquirir de outras fontes para fornecimento.

Questões de higiene e aspectos organolépticos são orientados e monitorados pela nutricionista em conjunto com as funcionárias da cozinha, que são instruídas a não receberem alimentos estragados, amassados, com sujidades ou em embalagens fora das especificações, sendo exigido sacos plásticos transparentes e descartáveis.

Durante o período de fornecimento as instituições possuem autonomia para refutarem os alimentos fornecidos em razão de desconformidades. As funcionárias que recebem os alimentos são orientadas a avaliá-los no momento da entrega e se não estiverem nas conformidades exigidas, poderão ser devolvidos, notificando o agricultor responsável que deve efetuar a troca do produto.

Há inspeção sanitária realizada pelo Serviço de Vigilância Sanitária Municipal aos estabelecimentos que fornecem alimentos minimamente processados, como no caso o alho e a mandioca, que são fornecidos descascados, e os processados, como pães, bolos, tempero e polpas de frutas.

É exigido para fornecimento que estes produtos tenham as condições de fabricação necessárias, exigidas pela Lei estadual 19476 de 11 de janeiro de 2011, alterada pela Lei Estadual 22920 de 12 de janeiro de 2018, que dispõe sobre a habilitação sanitária de estabelecimento agroindustrial rural de pequeno porte no Estado e dá outras providências. É preciso que tenham dependências próprias para a fabricação e descasque dos alimentos, o estabelecimento seja planejado e com uso de material apropriado, ter boas práticas de fabricação, qualidade da água, que é medida pela Vigilância Sanitária, entre outras exigências. A Vigilância Sanitária Municipal emite alvará de funcionamento aos agricultores que se adequam e a inspeção é anual. Só é possível a comercialização com a validação do alvará.

A fiscal da Vigilância Sanitária Municipal, em entrevista, alegou trabalhar junto aos agricultores, com apoio da EMATER local, desde 2001. Com o início da participação da agricultura familiar no PNAE houve expansão das agroindústrias familiares e o trabalho da Vigilância Sanitária com esse público foi intensificado.

Sendo assim, o controle sanitário também se configura como um desafio ao fornecimento de alimentos da agricultura familiar ao PNAE, pois requer trabalho contínuo de assessoria técnica e disponibilidade de recursos por

parte dos agricultores para se adequarem à legislação, onde nem todos possuem condições de atender. Nesse caso é preciso somar investimentos na área sanitária, para que a população e os fornecedores sejam sempre atendidos por esses serviços e tenham nele a referência e apoio de que precisam, e assim escoarem suas produções e terem retorno para investirem nas melhorias necessárias.

## Pagamento

O limite de venda da agricultura familiar nos anos de 2011 e 2012 era de 9 mil reais por ano por DAP por Entidade Executora, como constava do artigo 24 da Resolução FNDE nº 38/2009, porém com a Resolução FNDE nº 25, de 4 de julho de 2012, a partir do ano de 2013 o limite passou a ser de 20 mil reais/ano/DAP/Entidade Executora.

**Atenção:** Cada agricultor pode vender até 20 mil/ano para diferentes Prefeituras, pois se trata de diferentes Entidade Executoras. No entanto, as escolas estaduais, quantas forem, são pertencentes a uma única Entidade Executora que é o Estado de Minas Gerais, por exemplo, assim 20 mil/ano deve ser a soma de todas as escolas estaduais que por ventura fornecer.

Em Viçosa são realizadas duas chamadas anualmente e os mesmos agricultores costumam participar, estes possuem dois contratos para atingirem a cota limite. Na primeira chamada do ano, de acordo com o que foi estipulado no cronograma de entrega de cada agricultor, é verificado o valor estimado no contrato. Dificilmente consegue-se atingir o limite máximo somente em um período, pois os alimentos a serem fornecidos são divididos entre os agricultores fornecedores. Já na segunda chamada do ano é contabilizado quanto da cota do valor anual cada agricultor que já forneceu ainda tem disponível para comercializar e feito o contrato considerando esse quantitativo restante, sempre atentando para não passar do limite máximo.

Esse controle da cota é feito pelo almoxarife coordenador do almoxarifado da Secretaria Municipal de Educação com auxílio do Sindicato dos Produtores Rurais e pelos próprios agricultores, uma vez que eles mesmos se monitoram.

Ao final de cada mês, ou conforme demanda do fornecedor, é emitida a nota fiscal do agricultor, a partir dos cronogramas de entrega concluídos e assinados pelas instituições. A nota fiscal é emitida pelo Sistema Integrado de Administração da Receita Estadual (SIARE) da Secretária de Estado da Fazenda, pela internet. Os agricultores são auxiliados pelo Sindicato dos Produtores Rurais e pela Secretaria Municipal de Agropecuária e Desenvolvimento Rural na emissão das notas, mas também podem ser feitas pelo próprio agricultor, basta ter acesso a internet e impressão e ter

em mãos os dados pessoais de fornecimentos e dos produtos e preços estabelecidos. As notas são geralmente emitidas mensalmente.

A nota fiscal emitida é direcionada ao almoxarife coordenador do almoxarifado da Secretaria Municipal de Educação para ser conferida, visto que o mesmo participa da elaboração dos cronogramas e de todo o processo de aquisição. Em seguida, a nota fiscal segue para o Setor de Finanças para que seja realizado o pagamento.

A forma de pagamento mencionada nas chamadas públicas é mediante cheque nominal aos agricultores ou depósito bancário, no prazo máximo de 30 dias após a entrega, salvo os casos em que não sejam efetivados os repasses financeiro mensais do FNDE. Porém, segundo relato dos agricultores, os pagamentos atrasam frequentemente. Alguns relataram terem recebido pelo fornecimento após seis meses da entrega.

Pela avaliação das notas fiscais foi possível perceber que os agricultores geravam notas fiscais em todos os meses dos anos de fornecimento, porém, o pagamento nem sempre era mensal, acontecendo, muitas vezes, de acumular notas para o ano seguinte.

Foi relatado por alguns agricultores que, em acordo com a PMV, optam por acumular meses de entrega, para receberem um montante maior de dinheiro por nota fiscal. No entanto, o pagamento em desconformidade com o prazo publicado em chamada pública e acordado em contrato é um desafio à correta operacionalização do Programa e a manutenção da agricultura familiar no mesmo, visto que os agricultores podem não confiar no mercado institucional, desistirem de continuar fornecendo ou desinteressarem em participar, além das consequências financeiras de não receberem em dia.

### **Recursos repassados para a alimentação escolar e gastos com a agricultura familiar em Viçosa-MG**

Os recursos federais repassados às Entidades Executoras são de responsabilidade do FNDE e seguem a Resolução vigente que é a nº 1, de 8 de fevereiro de 2017, que determina os valores per capita repassados em cada modalidade de ensino.

O cálculo do repasse anual é feito com base nesses valores per capita por modalidade de ensino (Quadro 3), o total de alunos e os dias letivos que são duzentos. O número de alunos considerado é referente aos matriculados no ano anterior, registrados no Censo Escolar do Ministério da Educação.

**Exemplo:** Recursos Federais para 2021 =

(Valor per capita da modalidade) X (nº de alunos por modalidade, matriculados em 2020) X (200 dias letivos)

O montante total é repassado às Entidades Executoras em dez parcelas iguais, de fevereiro ou março a novembro ou dezembro de cada ano. O recurso repassado para operacionalização do PNAE deve ser gasto unicamente com gêneros alimentícios.

A alimentação escolar não deve ser custeada somente com o recurso proveniente do FNDE, fica atribuída às Entidades Executoras, municipais, estaduais e/ou federais, a complementação financeira para operacionalização do Programa.

Os valores per capita passaram por reformulações ao longo dos anos, com o intuito de aumentar o recurso repassado em virtude do aumento dos preços e para melhor atender aos objetivos do PNAE. Há também a inclusão de novas modalidades. O Quadro 3 mostra a evolução dos valores per capita por modalidade de ensino de acordo com as Resoluções do FNDE de 2009 a 2017.

**Quadro 3.** Reformulação dos valores per capita em reais repassados pelo Governo Federal para operacionalização do PNAE, de 2009 a 2017.

	<b>Resolução FNDE</b>	<b>Nº 67, de 28 de dez de 2009</b>	<b>Nº 8, de 14 de maio de 2012</b>	<b>Nº 26, de 17 de jun de 2013</b>	<b>Nº 1, de 8 de fev de 2017</b>
<b>Valor per capita para alunos matriculados em:</b>	Creches	R\$ 0,60	R\$ 1,00	R\$ 1,00	R\$ 1,07
	Pré Escolas	R\$ 0,30	R\$ 0,50	R\$ 0,50	R\$ 0,53
	Ensino Fundamental	R\$ 0,30	R\$ 0,30	R\$ 0,30	R\$ 0,36
	Ensino Médio	R\$ 0,30	R\$ 0,30	R\$ 0,30	R\$ 0,36
	Educação de Jovens e Adultos	R\$ 0,30	R\$ 0,30	R\$ 0,30	R\$ 0,32
	Escolas Indígenas e Quilombolas	R\$ 0,60	R\$ 0,60	R\$ 0,60	R\$ 0,64
	Programa Mais Educação	R\$ 0,90	R\$ 0,90	R\$ 0,90	R\$ 1,07
	Tempo integral	-	-	R\$ 1,00	R\$ 1,07
	Atendimento Educativo Especializado	-	-	R\$ 0,50	R\$ 0,53

- Modalidade inexistente

A partir de 2013, tem-se a inclusão das modalidades tempo integral e atendimento educacional especializado, o que elevou os recursos repassados. O aumento dos valores per capita ocorreu em 2017, sendo atualizados no mesmo ano.

As Entidades Executoras recebem os recursos federais e devem prestar contas desses anualmente. Quanto à alimentação escolar, o FNDE analisa as prestações de contas dos municípios e estados e faz um registro, disponibilizando em sua plataforma online ([www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)) uma planilha, para cada ano, com o valor total repassado e o valor dos gastos com a agricultura familiar de cada município e Secretaria Estadual de Educação. A partir daí é possível analisar quanto cada município e estado recebe de recursos federais para alimentação escolar e quanto gastam com alimentos da agricultura familiar. Lembrando que os municípios e estados devem complementar os recursos.

Com base nos registros do FNDE o Município de Viçosa apresentou mais que 30% dos recursos federais gastos com a agricultura familiar nos anos de 2012, 2013 e 2016. Os recursos federais repassados para operacionalização do PNAE e o equivalente gasto com a agricultura familiar em Viçosa, de 2011 a 2016, estão expressos na Tabela 1 e foram obtidos do site do FNDE.

**Tabela 1.** Total de recursos federais repassados e gastos com a agricultura familiar no PNAE em Viçosa-MG, nos anos de 2011 a 2016, segundo dados do FNDE.

<b>Ano</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>Recursos Federais Repassados</b>	417.240,00	441.732,00	530.960,00	521.310,00	737.520,00	1.001.300,00
<b>Total gasto com a agricultura familiar</b>	80.197,23	208.378,00	319.891,00	-	193.339,84	453.608,84
<b>Valor Relativo</b>	19,22%	47,17%	60,25%	-	26,21%	45,3%

- Dado não declarado

Fonte: [www.fnde.gov.br/agriculturafamiliar](http://www.fnde.gov.br/agriculturafamiliar) acesso em: maio de 2017

O ano de 2011 não atingiu o mínimo de 30%, podemos justificar pelo fato de ter sido o primeiro ano de aquisição de alimentos da agricultura familiar para o PNAE no Município, realizando apenas uma chamada pública para o segundo semestre letivo. Possivelmente teria alcançado o valor mínimo ou ultrapassado, caso tivesse realizado a chamada do primeiro semestre.

Foi observado que o registro disponível pelo FNDE passa por atualizações e modificações. Na plataforma online do FNDE os dados de 2014 do Município de Viçosa-MG estavam em branco, não havia valores

para o gasto com a agricultura familiar. Possivelmente o sistema do FNDE ainda está em apreciação das prestações de contas, pois, em análises às notas fiscais consta que o Município adquiriu alimentos da agricultura familiar no respectivo ano.

## A Agricultura Familiar fornecedora

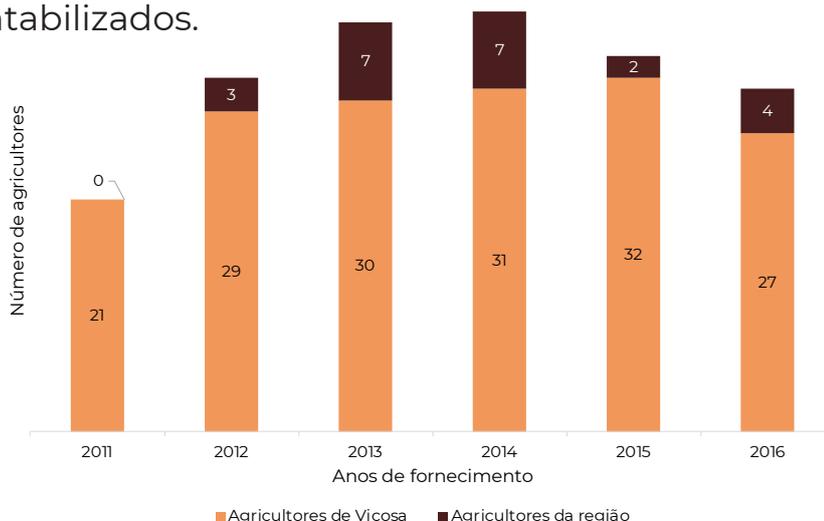
### A participação no PNAE

A participação de agricultores no PNAE municipal nos seis primeiros anos, 2011 a 2016, se deu de forma evolutiva, já que o número de participantes foi aumentando nos primeiros anos, mas também de forma constante, visto que muitos dos agricultores que iniciaram o fornecimento em 2011 e 2012 continuaram no Programa pelos anos seguintes.

O início da comercialização de alimentos da agricultura familiar para alimentação escolar municipal em Viçosa em 2011 contou com número reduzido de agricultores em relação aos outros anos. O número menor de participantes em 2011 é esperado, pois os trabalhos entre a agricultura local e o PNAE estavam iniciando.

Em 2014 foi o ano com maior número de participantes, tendo 38 agricultores registrados. A Figura 3 mostra o número de agricultores fornecedores de Viçosa e da região em cada ano, sendo contabilizados os fornecedores individuais, que é a forma predominante, sendo assim, não foi contabilizada uma cooperativa que participou em 2013 e outra que participou em 2016.

O número de agricultores participantes foi obtido das notas fiscais pagas pela PMV e arquivadas no almoxarifado da Secretaria Municipal de Educação, sendo possível identificar o nome do agricultor, sua DAP e seu endereço. Todos os nomes registrados nas notas fiscais de cada ano foram contabilizados.



Fonte: Notas fiscais de alimentos adquiridos da agricultura familiar para alimentação escolar de Viçosa-MG.

**Figura 3.** Número de agricultores familiares que forneceram para a alimentação escolar municipal de Viçosa-MG nos anos de 2011 a 2016, segundo localização.

O total de agricultores que participaram do PNAE municipal nos seis primeiros anos da aquisição (2011 a 2016) foi de 62 pessoas, sendo 10 residentes fora do Município de Viçosa, os chamados agricultores da região.

A participação de agricultores residentes fora do Município é prevista pelo PNAE, mas a prioridade de participação deve ser dada a agricultores locais, se esses não atendem à demanda local, podem ser incluídos agricultores das proximidades. Foi identificado nas notas fiscais que alguns agricultores possuem registro de endereço em municípios vizinhos, assim territorialmente pertencem a outros municípios, no entanto a proximidade com Viçosa ou com escolas municipais de Viçosa, em alguns casos, é maior que com o município de endereço. Dentre estes participantes destacam-se os oriundos do Município de Paula Cândido, localizado à 25 km de Viçosa, de São Miguel do Anta-MG à 23 km e Teixeiras-MG à 12 km.

Em 2013 houve participação de uma cooperativa de Leopoldina-MG a 127 km de Viçosa e em 2016 uma de Muriaé-MG a 85 km. A Cooperativa de Produtores de Leite da cidade de Leopoldina MG forneceu em 2013 leite em pó integral e participou somente neste ano. Foi colocado pela representante da EMATER que a participação dessa cooperativa foi limitada a apenas um ano, pois estava onerando os gastos com a agricultura familiar com a compra de um único gênero alimentício, sendo o mesmo um produto processado que tem custo mais acessível pelo processo de licitação e também pelo interesse de que se destinem mais recursos para os agricultores locais. Em 2016 a Cooperativa dos Produtores da Agricultura Familiar de Muriaé-MG (COOPAF) iniciou a participação no PNAE municipal fornecendo iogurte.

Para os agricultores locais, a participação de forma individual tem sido mais cômoda, sem o trabalho de se organizarem em grupos formais, e visto que a participação ainda não foi 'ameaçada' por grupos formais locais bem organizados, como associações e cooperativas, com capacidade para atender toda demanda.

Quanto ao tempo de fornecimento, do total dos agricultores 22,5% (n=14) fornecem entre 5 e 6 anos para a alimentação escolar municipal. Dos que forneceram apenas em um ano (24%, n=15) foi observado, em muitos casos, que outro membro da família já fornecia ou passou a fornecer, dando continuidade à participação da mesma família no Programa. Essa participação contínua nos leva a crer que o Programa é vantajoso para as famílias.

Está previsto na legislação que o agricultor que pretende fornecer ao PNAE assegure que irá fornecer somente o que produz. Sendo assim, aquele que está registrado como fornecedor precisa ter produção para tal, do contrário não está apto a fornecer.

A Secretaria de Agropecuária e Desenvolvimento Rural iniciou entre 2016 e 2017 trabalhos de monitoramento da produção dos agricultores fornecedores do PNAE, de modo a certificar que o fornecimento seja advindo de produção própria. Essas parcerias são necessárias para o correto andamento do Programa.

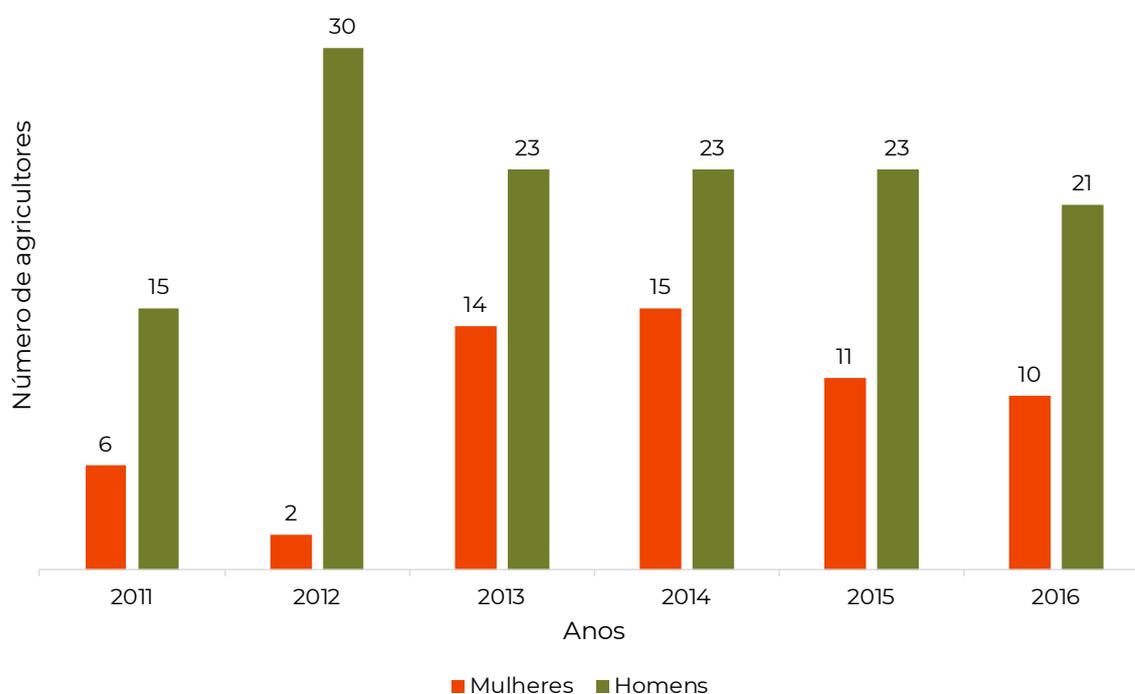
O principal canal de comunicação dos agricultores ao PNAE é a EMATER, 74% (n=20) dos entrevistados disseram que ficaram sabendo da possibilidade de comercializar para a PMV por meio da EMATER. Os demais disseram outras fontes como os próprios colegas fornecedores, o Sindicato ou o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Sustentável (CMDRS).

A EMATER municipal atua junto à PMV desde o início da comercialização e mesmo antes a Empresa foi protagonista na luta pela implementação do artigo 14 da Lei 11 947/2009 no Município, se fazendo notória nas discussões e ações em prol da agricultura familiar e o mercado institucional do PNAE, participando de eventos e debates sobre o assunto e orientando os agricultores fornecedores a aderirem ao mercado.

### Caracterização dos agricultores fornecedores

A participação de agricultores do sexo masculino é prevalente, porém é relevante a participação de mulheres entre os fornecedores, chegando a 39,5% (n=15) do total de participantes em 2014 (Figura 4). Até 2016 o fornecimento de alimentos processados como pães, bolo e polpa de fruta foi feito por mulheres, sendo essas as principais responsáveis pela fabricação de produtos de valor agregado.

O PNAE é um oportuno mercado de trabalho para mulheres rurais, dando a elas autonomia e renda, e com isso ampliando a parcela economicamente ativa das famílias e populações e aumentando o interesse em permanecer no campo.



Fonte: Notas fiscais de alimentos da agricultura familiar para alimentação escolar de Viçosa-MG.

**Figura 4.** Distribuição dos agricultores fornecedores do PNAE municipal, segundo o sexo, de 2011 a 2016, em Viçosa-MG.

Quanto à localização dos fornecedores de Viçosa, estes estão distribuídos entre 9 dos 12 setores rurais do Município, mostrando a pluralidade de participantes. Essa distribuição permite maior proximidade dos agricultores com as instituições de ensino e favorece o desenvolvimento da agricultura familiar em diferentes territórios.

## **A Produção de alimentos para fornecimento ao PNAE**

A inserção dos alimentos da agricultura familiar no PNAE se deu respeitando a vocação agrícola local, numa parceria estreita entre a EMATER, como porta voz dos agricultores, e o Setor de Merenda Escolar da PMV.

Como a agricultura familiar de Viçosa tinha experiência com fornecimento ao PAA em anos anteriores ao início da comercialização para o PNAE, a mesma já trabalhava certa variedade de alimentos, que foram absorvidos pelos cardápios da alimentação escolar.

O fornecimento maior é de hortaliças. Os alimentos processados possuem menor número de fornecedores. Ao longo dos seis anos de fornecimento foram identificados dois agricultores fornecedores de polpas de frutas, seis de pães e bolos, um de tempero e um de fubá e canjiquinha. Além da identificação com a produção, em partes o número reduzido de agricultores fornecedores de alimentos processados se justifica pela obrigatoriedade desses alimentos serem produzidos por agroindústria devidamente instaladas e fiscalizadas pela Vigilância Sanitária Municipal, o que onera os custos do agricultor e limita o número de fabricantes. Além do custo, há maior risco, já que são alimentos mais sensíveis no mercado da alimentação escolar, pois possuem custo elevado e estão presentes nos cardápios de forma menos frequente que os alimentos in natura.

A produção de processados pela agricultura familiar do Município foi alavancada pelo PNAE, muitas agroindústrias familiares se ergueram a partir de 2009. Assim, o mercado da alimentação escolar se mostrou influenciador da produção local, aumentando a variedade de alimentos já produzidos, introduzindo produções de novos alimentos e revelando habilidades para produção de processados.

A agricultura familiar local alcançou maior variedade e qualidade de produção impulsionada pelo PNAE, possibilitando vislumbrar diferentes produtos e mercados. Essa conjuntura proporciona o aumento da oferta de alimentos locais variados, favorecendo a relação campo cidade e organizações da economia solidária.

A produção de alimentos pela agricultura familiar não é sinônimo de produção orgânica e/ou agroecologia. Alguns agricultores fornecedores relataram não utilizarem quaisquer tipos de produtos químicos em suas produções, alegando terem dificuldades ou serem contrários ao uso desses, pelos riscos de intoxicação, pela preocupação com a saúde de suas famílias e dos alunos e pelo custo dos produtos químicos.



**Figura 5.** Plantação sem agrotóxico de repolho, beterraba e alface de agricultores fornecedores do PNAE municipal, em Viçosa-MG, 2017.

O PNAE prevê a aquisição de produtos orgânicos e/ou agroecológicos, priorizando a aquisição desses em relação aos convencionais e que podem ter custo de até 30% a mais na impossibilidade de pesquisa de mercado (BRASIL, 2015). Em Viçosa, até 2016, não havia produção orgânica ou agroecológica certificada.

Para se pensar em uma alimentação adequada e saudável é preciso que a produção dos alimentos também seja adequada e saudável. O Município pode trabalhar a produção isenta de insumos com os agricultores fornecedores e dar a esses prioridade dentro do Programa, de modo a incentivar tal tipo de produção e levar alimentos de maior qualidade aos alunos atendidos.

Com os anos de comercialização para o PNAE houve diminuição da oferta de alimentos por parte de alguns agricultores. Problemas em relação a mão de obra no campo foram colocados como influenciadores na diminuição da produção e variedade comercializada. Também foi pontuado que, à medida que há mais agricultores fornecedores o pedido individual reduz, já que a Prefeitura nem sempre tem demanda para absorver o aumento na oferta, e isso afeta o quantitativo de comercialização por agricultor.

Alguns fornecedores de pães e bolo pontuaram que estavam fornecendo menos do que inicialmente forneciam. Isso se deve ao aumento no número de agricultores fornecedores desses itens e o cardápio passou a contemplar menos, devido ao custo elevado e baixa aceitação dos alunos em algumas instituições, onde foi preciso reduzir a quantidade pedida.

Essas problemáticas desencadeiam outras situações negativas como a desistência em fornecer, uma vez que o agricultor tem que arcar com os custos das entregas e esses somados aos custos da produção oneram o lucro. Para compensar o fornecimento é preciso fornecer maiores quantidades.

## A representatividade do PNAE na renda familiar

O fortalecimento da Agricultura Familiar e sua contribuição para o desenvolvimento social e econômico local é reconhecido e promovido pelo PNAE, que também traz em suas diretrizes o apoio ao desenvolvimento sustentável. Desse modo, o mercado institucional gera fluxo de renda local às famílias de agricultores fornecedores, conseqüentemente melhora a qualidade de vida desses.

O PNAE é colocado por todos os agricultores fornecedores entrevistados como uma fonte de renda responsável por melhorias financeiras na família. Os agricultores reconhecem a relevância dos programas governamentais voltados para a agricultura familiar e como estes são capazes de modificar realidades.

Avaliando os ganhos monetários proporcionados pelo PNAE é possível visualizar a distribuição dos agricultores de acordo com as faixas de rendimentos ao longo dos anos, como representado na Tabela 2.

Para a distribuição dos agricultores em relação às faixas de rendimento foi considerado o valor contabilizado nas notas fiscais disponibilizadas pela PMV. O máximo de 20 mil foi devido a esse valor ser o limite anual de venda por DAP, estipulado pelo PNAE a partir de 2013.

**Tabela 2.** Distribuição dos agricultores fornecedores, na forma individual, de acordo com as faixas de rendimento anual no PNAE, segundo dados das notas fiscais, nos anos de 2011 a 2016.

Valor/Ano	2011	2012	2013	2014	2015	2016
R\$500 a R\$5.000	13 (62%)	9 (28%)	6 (16%)	14 (37%)	9 (26%)	12 (37%)
R\$5.000 a R\$10.000	7 (33%)	23 (72%)	14 (38%)	14 (37%)	10 (29%)	3 (10%)
R\$10.000 a R\$15.000	-	-	7 (19%)	5 (13%)	7 (21%)	7 (23%)
R\$15.000 a R\$20.000	1 (5%)	-	10 (27%)	5 (13%)	8 (24%)	9 (30%)

- Faixa de rendimento anual sem representação

Fonte: Notas fiscais de alimentos adquiridos da agricultura familiar para alimentação escolar de Viçosa-MG

Destaca-se que houve participação de uma cooperativa em 2013 e de outra em 2016. Estas foram excluídas da Tabela 3, pois os rendimentos das cooperativas foram maiores, por não se enquadrarem no limite anual de 20 mil, e sim, na somatória do limite individual de cada cooperado, e como o pagamento é feito para a cooperativa e não havia informação do número de cooperados fornecedores e o quantitativo que cada cooperado recebeu, não foi possível incluí-los nesses dados.

Observa-se que a concentração maior de agricultores está nas duas primeiras faixas de rendimento anual, para todos os anos, exceto em 2016.

Isso demonstra que a maioria permanece distante do limite individual de venda de 20 mil reais por ano, mas é observado também mais participantes nas faixas maiores com o passar dos anos, indicando evolução dos rendimentos individuais e da aquisição da agricultura familiar para o PNAE.

Se considerarmos que a maioria recebe menos que dez mil reais ao ano, mensalmente possuem rendimentos inferiores a um salário mínimo (R\$ 937,00 –valor em 2016), contabilizando somente os ganhos individuais provenientes da comercialização para o PNAE municipal, sem somar outras fontes de renda e produção para autoconsumo.

Mesmo que o PNAE oportunize mercado e renda aos agricultores, é preciso estimular outros mercados que absorvam a produção desses, para garantir o trabalho e remuneração das famílias rurais e a ocupação do campo pela agricultura familiar.

Alguns agricultores aumentaram seus rendimentos, mas não foi a tendência para todos, pois nem sempre é possível aumentar a comercialização, visto que a demanda municipal não teve expressivos aumentos e quanto maior o número de agricultores participantes, maior a distribuição dos alimentos entre eles, reduzindo os ganhos individuais.

As questões de produção também afetam o fornecimento e conseqüentemente os rendimentos dos agricultores, como questões climáticas, que podem prejudicar a produção, e problemas em adequação às normas da Vigilância Sanitária, que pode gerar custos e/ou impossibilitar o fornecimento. Outra influência nos rendimentos são os preços dos alimentos, pois dependendo do período em que é feito o levantamento dos preços pode-se ter valores maiores ou menores em relação a chamada anterior, em função da sazonalidade, clima e safra, que variam de um período a outro.

De forma mais direcionada, quando perguntados se o PNAE promove melhorias econômicas, sociais e de produção, 22% (n=6) dos agricultores disseram ter adquirido carro depois que começaram a participar do Programa, 22% (n=6) fizeram reformas na casa onde moram e 15% (n=4) melhoraram ou construíram espaço de produção.

Essas foram as melhorias mais pontuadas, chamando a atenção para a aquisição de veículos e investimento nos espaços de produção, como forma de melhorar o serviço prestado e as condições de trabalho.

O PNAE representa mudanças de vida e conquistas materiais e sociais às famílias de agricultores fornecedores, permitindo que a agricultura familiar sobreviva no seu território, a seu modo de produção e cultura, construindo uma realidade melhor a partir do seu próprio trabalho. À medida que promove melhorias na qualidade de vida e trabalho dos seus fornecedores, promove também a qualidade dos alimentos recebidos, uma vez que os agricultores são mais capacitados, adquirem mais recursos e informações. Desse modo o Programa favorece dois públicos distintos, muitas vezes em situação de vulnerabilidade, que são os escolares e a população rural que dele participa.

A agricultura familiar em Viçosa conquistou diferentes locais para comercialização de suas produções. Os agricultores relataram comercializar em variados mercados, tendo as feiras da agricultura familiar de Viçosa como principal espaço, onde participam 44% (n=12) dos agricultores fornecedores do PNAE.

As feiras da agricultura familiar em Viçosa são importantes ferramentas de valorização e disseminação de conhecimento acerca dos produtos locais. As feiras estão distribuídas em múltiplos espaços e são promovidas por diferentes organizações. Duas são organizadas pela PMV e acontecem em dois dias da semana em lugares diferentes. Duas acontecem em espaços da Universidade Federal de Viçosa e uma no bairro Violeira.

Os mercados locais como os sacolões e supermercados também trabalham com produtos da agricultura familiar e 26% (n=7) dos agricultores que participam do PNAE também comercializam nesses mercados. O PNAE estadual é outra fonte de comercialização para 14% (n=4) dos entrevistados, que fornecem para as escolas estaduais de Viçosa.

A diversificação de mercados possibilita maiores fontes de renda, não deixando as famílias e suas produções sem meios de escoamento e subsistência, e ainda contribui para expansão e fortalecimento de mercados para a agricultura familiar

### **As articulações multiprofissionais e multissetoriais.**

Para cumprir o exigido na legislação quanto à participação da agricultura familiar no PNAE é preciso envolvimento de diferentes setores do Poder Público Municipal e parceiros como a EMATER e o CAE, assim como a mobilização dos agricultores fornecedores.

A EMATER municipal de Viçosa-MG sempre foi parceira ativa, atuando na logística da comercialização, na divulgação, identificação, localização dos agricultores e orientando a produção. A EMATER contribuiu ainda nos esclarecimentos acerca do PNAE, informando e orientando os agricultores e gestores sobre suas atribuições dentro do Programa.

Para a implementação da aquisição de alimentos da agricultura familiar para alimentação escolar é preciso que as partes se entendam e trabalhem juntas. Não cabe ao agricultor somente a responsabilidade de entregar o que lhe é solicitado, é preciso que o mesmo seja ativo em sua participação, que compreenda o porquê é necessário entregar a quantidade certa, na instituição e no dia acordado, que acompanhe as datas de chamadas públicas, contrato, recebimento e início e término das entregas, assim como participar das reuniões e capacitações que lhes são oportunizadas, e ainda, que se sinta parte do Programa.

Para melhor operacionalização é preciso que a Entidade Executora do PNAE seja bem instruída e interligada aos setores e atores da agricultura familiar. O Setor de Merenda Escolar em Viçosa, na figura da nutricionista RT juntamente com o almoxarife, estiveram atentos às questões relacionadas à agricultura familiar. A nutricionista RT realiza reuniões com

os agricultores para esclarecimento e repasse de informações referentes às entregas, qualidade e quantitativo dos alimentos, entre outros assuntos. A frequência das reuniões é variada, comumente no início de cada período de fornecimento e conforme necessidade. Além das reuniões, a comunicação entre o Setor de Merenda Escolar e os agricultores fornecedores acontece via telefone, principalmente para esclarecimento de dúvidas e informações de pedido.

A presença de nutricionista para atuar na alimentação escolar é estritamente importante para efetivar a aquisição de alimentos da agricultura familiar. O envolvimento da nutricionista com os agricultores dá suporte técnico para que o fornecimento aconteça dentro das resoluções do Programa, faz a ligação da produção local com a demanda da alimentação escolar e contribui para que os desafios sejam conjuntamente trabalhados. Foi possível verificar essa relação entre os atores em Viçosa.

Como a maioria dos setores administrativos estão localizados no prédio central da PMV, facilita aos agricultores buscarem assistência, seja no Setor de Merenda Escolar, para tratarem de assuntos referentes ao PNAE e/ou outros interesses em setores próximos, mantendo assim contato facilitado e recorrente. É benéfico que as estruturas físicas dos setores envolvidos no Programa estejam próximas, assim facilita a comunicação entre as partes e o andamento dos trabalhos.

A Secretaria Municipal de Agropecuária e Desenvolvimento Rural auxilia na execução do PNAE monitorando a produção dos agricultores fornecedores e emitindo nota fiscal. A emissão de notas não é responsabilidade da Prefeitura, assim como a fiscalização da produção, mas há esse desempenho para ajudar os agricultores e impedir a presença de atravessadores entre eles.

Ocorreu reunião convocada pela Secretária Municipal de Agropecuária e Desenvolvimento Rural com os agricultores fornecedores do segundo semestre de 2017. A reunião aconteceu no auditório da PMV, no dia 19 de outubro, às 16h. Além dos agricultores, estiveram presentes a nutricionista RT, o almoxarife coordenador do almoxarifado da Secretaria de Educação, o Secretário de Agricultura e os agrônomos, e a EMATER. Foram pautas da reunião a importância de cada setor cumprir com sua parte, a necessidade de adequação das entregas por parte dos agricultores, o cumprimento dos prazos de elaboração dos contratos de venda pela PMV, a produção adequada e suficiente para fornecimento, entre outros desafios que são vivenciados em todos os anos e ainda precisam ser superados.

Reuniões com a presença dos diferentes envolvidos no processo de participação da agricultura familiar no PNAE mostram como os setores estão articulados e é sempre a melhor ocasião para sanar dúvidas e colocar a importância que cada um tem dentro do Programa.

Outra articulação interessante, trazida pela logística do Programa, é a relação construída entre o agricultor fornecedor e as escolas beneficiadas. A maioria dos agricultores entrega suas mercadorias semanalmente nas escolas, logo o contato é frequente, permitindo que as cantineiras os

conheçam pessoalmente e troquem informações. Como as cantineiras são responsáveis pelo recebimento dos alimentos, verificando a qualidade e a quantidade, elas mantêm uma relação profissional que contribui diretamente com o serviço da nutricionista.

As cantineiras possuem papel relevante na participação da agricultura familiar no PNAE por todos os processos em que elas estão envolvidas até que o alimento chegue aos alunos. Por isso, são realizadas capacitações para instruí-las sobre o papel que as cabem dentro dessa participação e a importância e responsabilidade do trabalho que realizam.

As capacitações são dadas pela nutricionista, com participação das extensionistas da EMATER. A exemplo, tivemos no dia dez de junho de 2017, às 8 horas, na casa 14 da Vila Giannetti- UFV, um dos quatro encontros de capacitação para as cantineiras municipais de Viçosa em 2017. Conduziram a capacitação a nutricionista RT e uma extensionista de EMATER, com auxílio de duas estagiárias em nutrição. A capacitação foi dada para dezesseis cantineiras, abordando a agricultura familiar na alimentação escolar e as boas práticas de fabricação como temas principais.

Essa capacitação aconteceu pela necessidade de conscientizar as cantineiras sobre a importância e obrigatoriedade em trabalhar com alimentos da agricultura familiar, ressaltando o papel delas no Programa e a relevância social dessa participação.

Outro importante colaborador da alimentação escolar é o CAE. O Conselho em Viçosa tem histórico de boa atuação, sempre articulado com o Setor de Merenda Escolar, principalmente por utilizar das dependências da Secretaria de Educação para reuniões, possibilitando contato frequente, além de muito presente nas escolas, acompanhando as necessidades e cobrando os deveres das mesmas através de visitas e relatórios.

O CAE registra e discute com os gestores todas as inconformidades encontradas, seja na parte administrativa, cobrando dos (as) diretores e da Secretaria de Educação a correta manutenção da alimentação escolar, e fazendo parcerias com a Vigilância Sanitária, seja na parte estrutural, cobrando manutenção e melhorias das instalações.

Outra atividade do CAE é fiscalizar o andamento das aquisições de alimentos, se envolvendo diretamente com a operacionalização do PNAE. Em especial, quanto à participação da agricultura familiar, o CAE busca resolver questões como: atraso na elaboração dos editais de Chamada Públicas, as queixas colocadas pelas instituições de ensino, os desperdícios ou a falta de alimentos, atrasos nos pagamentos e entregas. Com isso, o Conselho contribui ativamente para o melhor desenvolvimento do Programa.

Em acompanhamento as atividades do CAE, aconteceu em 20 de abril de 2017, a última reunião do conselho que atuou de 2013 a 2017. Nessa reunião foi apresentada a prestação de contas, contabilizada pela Presidente e Vice-presidente do Conselho, seguido de uma confraternização para o fechamento do mandato.

Esse círculo de participações que se somam para melhor funcionamento do PNAE, só acontece porque as partes entendem sua relevância nos processos e sabem que o trabalho precisa ser feito em equipe, com diferentes competências interagindo.

Podemos dizer, de modo geral, que a trajetória da implementação da Lei 11 947/2009 em Viçosa quanto a aquisição da agricultura familiar para a alimentação escolar, teve expressiva participação de atores sociais do PNAE, que é condição necessária para que a mesma aconteça, e teve marcos importantes para os desfechos já descritos. Esses marcos antecedem a Lei 11 947/2009, pois entende-se que a compreensão do cenário em que a mesma foi recebida interfere no andamento de sua execução.

Nesse sentido, a Figura 6 traz uma linha do tempo simplificada, que permite visualizar os acontecimentos que marcaram a trajetória do Município e desencadearam a efetivação da participação da agricultura família no PNAE. A linha do tempo tem início em 2004, pois buscou-se descrever as ações de segurança alimentar e nutricional no Município em relação à agricultura familiar, e teve fim em 2016, que foi o período limite descrito por este trabalho.

Entende-se aqui que a implementação teve gatilhos importantes e desafios que foram sendo superados à medida que se operacionalizava a aquisição e com envolvimento multissetorial, em constante processo de aperfeiçoamento e evolução.



**Figura 6.** Marcos de destaque sobre a trajetória da implementação da aquisição de alimentos da agricultura familiar para alimentação escolar em Viçosa-MG.

## Considerações finais

O Município de Viçosa iniciou aquisição de alimentos da agricultura familiar para alimentação escolar de forma intersetorial e isso demandou tempo, em função de desafios administrativos e pelo caráter inovador da medida para a PMV.

Os avanços trazidos pela Lei 11947/2009 ao PNAE, principalmente no que tange a SAN, mobilizou relações intersetoriais antes não demandadas e acrescentou a agricultura familiar ao público beneficiado pelo PNAE. A

implementação e manutenção dessa medida requer, além de compreensão técnica e legal, o (re)conhecimento de funções públicas, políticas e sociais.

A aquisição de alimentos da agricultura familiar para o PNAE somente se realizou com mobilização de diferentes setores. Para a manutenção da participação foi preciso organização e empenho da Prefeitura, que é a Entidade Executora do Programa em nível municipal e a responsável por cumprir a legislação.

Apesar do início tardio, o Município desenvolveu com comprometimento a inclusão da agricultura familiar, enfrentando desafios ao longo do percurso, aprimorando o processo de comercialização e principalmente promovendo melhorias na alimentação escolar e na qualidade de vida das famílias de agricultores fornecedores. A agricultura familiar local, por sua vez, se viu diante da oportunidade de mercado diferenciado e consistente, e da necessidade de se ajustarem a um novo contexto de comercialização.

Os desafios e potencialidades vivenciados pela gestão do PNAE e pela agricultura familiar municipal se transpõem, pois ambas dimensões estão relacionadas. A medida que os desafios são superados, as potencialidades progredem, levando o Município ao cumprimento da legislação e à promoção da SAN aos beneficiados do Programa.

A participação da agricultura familiar na alimentação escolar proporcionou a oferta de alimentos frescos, de hábito local e incentivo à agricultura mais sustentável e social, por trazer oportunidade de emprego, renda e valorização à população rural. Tais benefícios são reconhecidos pelos diferentes setores que permeiam esse Programa. Desse modo, a SAN pode ser evidenciada em estratégias como esta, com apoio a alimentação saudável e a produção familiar.

Dentre os entendimentos trazidos por esse registro, foi possível compreender o trabalho dos envolvidos, a rede de relações e a força que tem a participação multi e intersetorial dentro do PNAE, e como essas características moldam a operacionalização do Programa, fazendo com que se adeque a realidade local. Ademais, é inegável a atuação da Prefeitura, na figura dos principais setores envolvidos, e dos colaboradores do Programa, quanto ao empenho em integrar a agricultura familiar ao PNAE, tendo total mérito sobre os avanços alcançados.

## Referências

BRASIL, Ministério da Educação. Cartilha Nacional da Alimentação Escolar. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2014

BRASIL. Conselho Federal de Nutricionistas. Resolução/CFN nº 465 de 23 de agosto de 2010. Dispõe sobre as atribuições do Nutricionista, estabelece parâmetros numéricos mínimos de referência no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 2010; 16 jun.

BRASIL. Lei nº 11.947 de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. **Diário Oficial da União**, 2009; 16 jul.

BRASIL. Resolução/CD/FNDE nº 26 de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. **Diário Oficial da União**, 2013; 17 jun.

BRASIL. Resolução/CD/FNDE nº 4 de 2 de abril de 2015. Altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Diário Oficial da União**, 2015; 2 abril.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação. Resolução CD/FNDE nº 6 de 8 de maio de 2020. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2020.

MEDEIROS, S. F., ARANTES, E. C., ROSA, J. S. FERKO, G. P. D. S. O fortalecimento da agricultura familiar através do Programa Nacional de Alimentação Escolar na COOPERCINCO. **Revista de Administração de Roraima-RARR**, v.6, n.3: 662-681, 2016.

OLIVEIRA, L.M.; BATALHA, O.M.; PETTAN, K.B. Avaliação comparativa dos impactos do programa de aquisição de alimentos e do programa nacional de alimentação escolar em Ubá, Minas Gerais, Brasil. **Ciência Rural**, v. 47, n. 1, p. 1-6, 2017.

SARAIVA EB, SILVA APF, SOUSA AA, FERNANDES CERQUEIRA G, MARTINS DOS SANTOS CHAGAS C, TORAL N. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Cien Saude Colet**, 2013; 18(4): 927-936.

SCHWARTZMAN, F.; MORA, C. A. R.; BOGUS, C. M.; VILLAR, B. S. Antecedentes e elementos da vinculação do programa de alimentação escolar do Brasil com a agricultura familiar. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 33, p. e00099816, 2017.

TRICHES, R.M., SCHNEIDER, S. Alimentação Escolar e Agricultura Familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde e Sociedade**. v.19, n.4, pp.933-945, 2010.

TRIVELLATO, P. T. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): participação da agricultura familiar em Viçosa-MG e a situação de (in) segurança alimentar e nutricional de famílias de agricultores fornecedores. (Dissertação) **Mestrado em Agroecologia**. Universidade Federal de Viçosa, Viçosa-MG, 2018.211p.

VILLAR, B.S; SCHWARTZMAN, F.; JANUARIO, B.L. RAMOS, J.F. Situação dos municípios do estado de São Paulo com relação a compra direta de produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Revista brasileira de epidemiologia [online]**. 2013, vol.16, n.1, pp.223-226.



