

UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS

Faculdade de Ciências da Saúde

Curso de Graduação em Nutrição

ANAYSA BORGES SOARES

**Análise do Desempenho de Compras Públicas da Agricultura Familiar para o
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**

**Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso Graduação em Nutrição da Universidade
Federal da Grande Dourados**

**Orientadora: Profa Dra. Angélica Margarete
Magalhães**

Membros da Banca de Defesa:

João Luís Ponciano Soares

Suplente: Anderson Rezende de Almeida

DOURADOS/MS

2014

Análise do Desempenho de Compras Públicas da Agricultura Familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

Anaysa Borges Soares¹ e Angélica Margarete Magalhães²

A compra de alimentos da agricultura familiar para o PNAE é considerada um importante incentivo à produção local, ao desenvolvimento regional sustentável, além de proporcionar uma alimentação mais rica e saudável aos escolares. Esse trabalho buscou analisar o desempenho dos processos de compras públicas de alimentos da agricultura familiar para o PNAE em municípios do Mato Grosso do Sul. O estudo se caracterizou por uma pesquisa documental, com estratégia de campo, utilizando dados públicos fornecidos por oito prefeituras do Mato Grosso do Sul, gerados no período de vigor da Resolução 026-FNDE de 17 de junho de 2013. Os procedimentos basearam-se em modelo de checagem e incluíram a construção de um *checklist*, sendo definidos 32 itens. Para análise, foi atribuído 1 ponto à resposta SIM e 0 pontos à resposta NÃO. O Índice de desempenho foi calculado através da equação $ID = \sum S * 100 / nI$. Os oito municípios pesquisados tiveram diferentes índices de desempenho, apenas dois alcançaram um percentual superior a 75%. Na mesma amostra houve valores baixos, chegando a 12,5%. A falta de conhecimento de como proceder em um processo de compra direta de acordo com a legislação vigente, faz com que este se torne incompleto. O *checklist* elaborado se mostra como um instrumento interessante para facilitar a visualização de todo o procedimento.

Palavras-chave: Compra direta, Agricultura Familiar, PNAE.

Analysis of Performance of Public Procurement Family Farming for the National Program of School Feeding (PNAE)

The purchase of foods of the family agriculture for PNAE an important incentive is considered to the local production, to the maintainable regional development, besides providing a richer and healthy feeding to the scholars. That work looked for to analyze the acting of the processes of public purchases of foods of the family agriculture for PNAE in municipal districts of Mato Grosso do Sul. The study was characterized by a documental research, with field strategy, using data publics supplied by eight city halls of Mato Grosso do Sul, generated in the period of energy of the Resolution 026-FNDE of June 17, 2013. The procedures based on checking model and they included the construction of a checklist, being defined 32 items. For analysis, 1 point was attributed to the answer YES and 0 points to the answer NO. Was the acting Index calculated through the equation $ID = \sum S * 100 / nI$. did The eight researched municipal districts have different acting indexes, did two only reach a percentile one higher to 75%. In the same sample there were low values, arriving to 12,5%. THE knowledge lack of how to proceed in a process of direct purchase in agreement with the effective legislation, does he/she do with that this he/she becomes incomplete. The elaborated checklist if it shows as an interesting instrument to facilitate the visualization of the whole procedure.

Key-Words: Direct Purchase, Family Farming, PNAE

¹ Acadêmica do Curso de Nutrição da Faculdade de Ciências da Saúde- UFGD.

Correspondência: Rua Dr. Camilo Hermelindo da Silva nº 460, centro, Dourados, MS. CEP: 79806-010. Cel: (67)8176-6691. E-mail: anaysaborges@hotmail.com.

² Professora Doutora Adjunta da Faculdade de Ciências da Saúde- UFGD.

Introdução

O Brasil tem longa experiência na execução de programas sociais voltados para a questão alimentar e nutricional. Atualmente, o país vem apresentando sucesso em consolidar sua Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, tendo como um importante eixo o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O PNAE é considerado o maior e mais abrangente programa de alimentação escolar do mundo, sendo a política pública de maior duração na área de alimentação e nutrição do país, tanto em recursos disponibilizado quando ao total de indivíduos atendidos [1,2].

Iniciado na década de 1950, o PNAE passou por diversas mudanças e esteve ligado a diferentes órgãos. Em 1979, passou a ser chamado Programa Nacional de Alimentação Escolar. Desde 1988, com a promulgação da Constituição Federal, garante o direito a alimentação escolar a todos os alunos de creches, pré-escolas e escolas do ensino fundamental, a ser oferecido pelos governos municipal, estadual e federal. Em 1994, ocorreu a descentralização dos recursos através da lei 8913 de 14/12/98 para o programa,

estabelecendo acordos com os municípios, secretária de educação e do distrito federal. Em 1998, a quantidade de municípios que aderiram ao PNAE evoluiu representando mais de 70% dos municípios brasileiros [3,4].

Com a descentralização e a coordenação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) do MEC, houve ainda maior desenvolvimento, tendo as escolas por obrigação a realização do senso escolar para o repasse monetário do governo federal referente programa. O programa é fiscalizado e acompanhado pela sociedade, através dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs), pelo Tribunal de Contas da União [5,6].

Em agosto de 2001 foi criada a Medida Provisória no 2178-36, que dispôs sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, instituiu o Programa Dinheiro Direto na Escola [7]

Segundo a Resolução 026 de 2013 [7], o PNAE, tem como objetivo oferecer refeições que supram as necessidades nutricionais dos escolares durante sua permanência na escola, bem como contribuir para o desenvolvimento, aprendizagem e a

formações de hábitos alimentares saudáveis.

A quantidade deve ser oferecida de acordo com a faixa etária. Consistindo o ideal que as refeições se baseiem em dados reais de cada município ou estado e não apenas em estimativas nacionais, sabendo que as necessidades carências variam nas diferentes regiões do país [8].

Em 2009 foi aprovada a Lei 11.947, a qual dispõe que deverá ser obrigatoriamente utilizada a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar através do PNAE na alimentação escolar. Foi estipulado o mínimo de 30% do total dos recursos financeiros repassados pelo Governo Federal aos estados e municípios devem ser utilizados na compra direta da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas [9, 10, 11].

A associação da alimentação escolar com a agricultura familiar acarreta benefícios ao município e ao próprio programa. A extensa capacidade de compras do PNAE representa um mercado amplo e constante para os agricultores familiares, o que ocasiona

melhorias a alimentação escolar que pode contar com uma oferta crescente de produtos diversificados, frescos e saudáveis [2,9].

Embora a regulamentação da compra de alimentos da agricultura familiar para o PNAE seja relativamente recente é considerada um importante incentivo à produção local e ao desenvolvimento regional sustentável, além de proporcionar a disponibilização de uma alimentação mais rica e saudável aos escolares. A falta de conhecimento do processo de aquisição de gêneros e este em desacordo com a legislação vigente faz com que proposto não seja alcançado. A análise do desempenho de compras da AF permite avaliar se as determinações recomendadas pela resolução estão sendo cumpridas e dessa forma promover mudanças se necessário.

Esse trabalho teve como objetivo analisar o desempenho de Processos de Compras Públicas de alimentos da Agricultura Familiar para o PNAE em municípios do Mato Grosso do Sul.

Metodologia

O estudo se caracteriza por uma pesquisa documental, com estratégia de campo; baseada em dados públicos referente a processos de Compra Direta

da Agricultura Familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar, fornecidos por oito Prefeituras do estado do Mato Grosso do Sul, que concordaram em participar, voluntariamente. O período definido foi entre junho de 2013 e junho de 2014, em virtude da pesquisa estar relacionada com a adequação relativa ao cumprimento das determinações legais da Resolução 026-FNDE, que entrou em vigor em 17 de junho de 2013.

A pesquisa documental é um procedimento que emprega métodos para o recolhimento, compreensão e análise de documentos diversos. Normalmente esse tipo de pesquisa é utilizado quando há a necessidade de verificação de dados primários [12]. Quando a pesquisa não é restrita somente a utilização de documentos, mas também utiliza sujeitos (humanos ou não), fala-se que a pesquisa possui estratégia de campo [13].

Os procedimentos se basearam em modelo de checagem e incluíram a construção de um *checklist* (anexo 1) para verificar o cumprimento ou não das determinações da legislação que rege os processos de Compra Direta da Agricultura Familiar.

A listagem de verificação foi construída com base nas determinações

da Resolução 026/2013-FNDE. Foram definidos 32 determinações/itens para checagem, distribuídos em sete grupos: (1) mapeamento dos produtos disponíveis na região, (2) realização de chamada pública, (3) apresentação de propostas, (4) projeto de venda, (5) processo de seleção de propostas, (6) assinatura do contrato e, (7) execução do contrato.

Para análise, foi atribuído 1 ponto à resposta SIM e à resposta NÃO 0 ponto. A partir do total de itens verificados e dos valores encontrados, foi calculado, com utilização de planilha eletrônica Excel, o Índice de Desempenho de cada Município, através da seguinte equação:

$$ID = \frac{\sum S * 100}{nI}, \text{ onde:}$$

ID significa Índice de desempenho; S significa respostas SIM, nI significa Número de Itens.

Uma vez calculado o Índice de Desempenho de cada Município, foi feita uma análise comparativa entre estes e, verificados quais itens, relativos à inadequação, eram mais frequentes.

Resultados

Os municípios pesquisados apresentaram diferentes índices de desempenho (Tabela 1). Dos itens checados, que obedecem ao proposto pela Resolução 26/2013, apenas dois

dos oito municípios alcançaram um percentual superior a 75%, o M 4 com 84,38% e o M 7 com 78,13%.

Dessa mesma amostra, dois dos municípios apresentaram valores muito baixos, sendo que entre estes, o de percentual inferior (M3) apenas

cumpriu 12,5% dos itens exigidos pela legislação, mostrando que há a necessidade de ações para obter um desempenho adequado em compras públicas dos alimentos da agricultura familiar. Os demais valores se mantiveram entre 62,5% e 65,63%.

Tabela 1. Resultado análise de índices de desempenho de compras públicas da agricultura familiar para o PNAE

Amostra	% Índice de desempenho
M1	62,5
M2	65,63
M3	12,5
M4	84,38
M5	31,25
M6	62,5
M7	78,13
M8	65,63

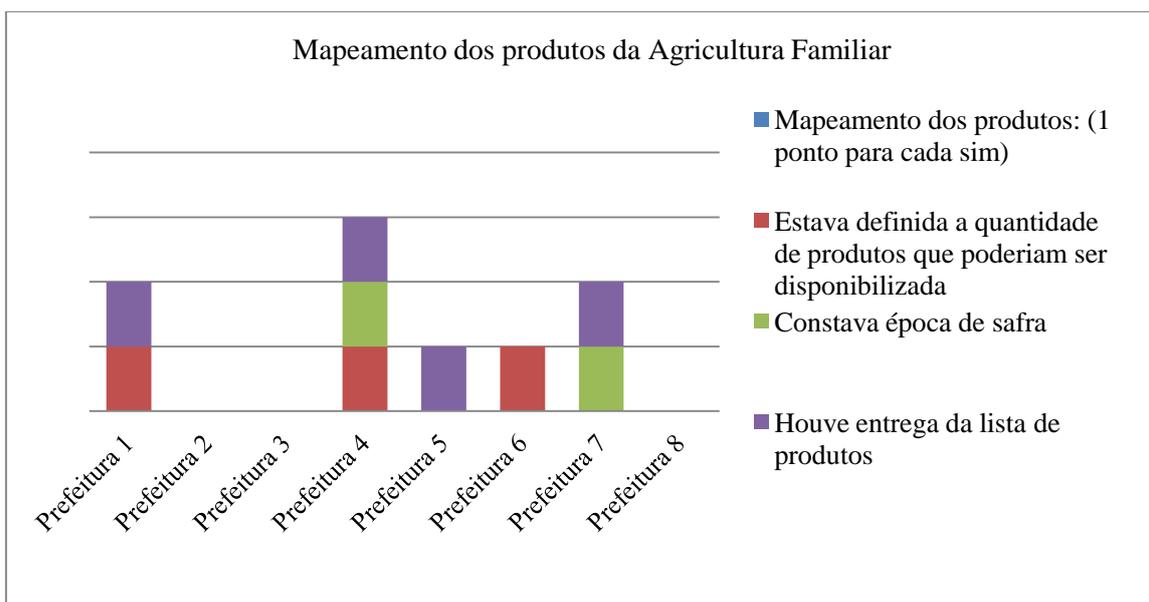
(* M corresponde a município)

Para melhor visualização de quais grupos da listagem de verificação obtiveram maior ou menor adesão por parte dos municípios, os resultados foram expressos em gráficos.

No grupo mapeamento dos produtos apenas uma única prefeitura, em seu processo de compra, atendeu a

todos os itens exigidos pela legislação, enquanto três das oito prefeituras não pontuaram em nenhum dos quesitos avaliados. O gráfico 1 mostra o desempenho relativo ao mapeamento dos produtos da Agricultura Familiar, disponíveis na região, que poderiam ser adquiridos pelo PNAE.

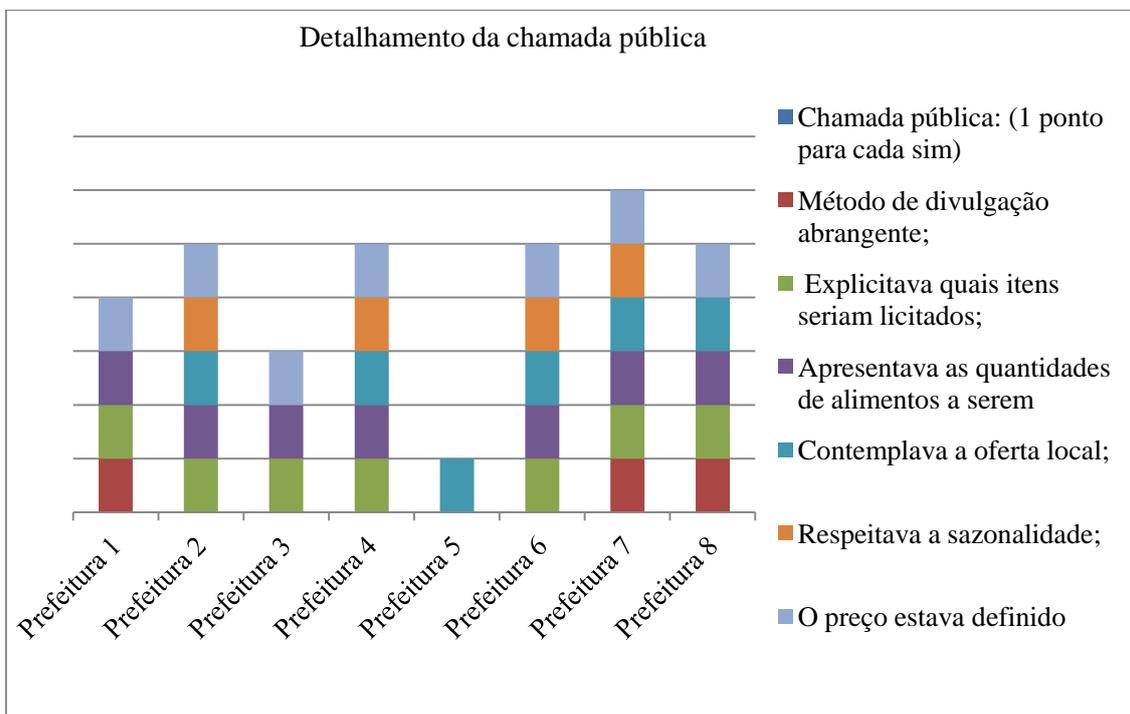
Gráfico 1. Mapeamento dos produtos da Agricultura Familiar.



Já no grupo de itens relativos à Chamada Pública, houve uma maior adesão, por parte das prefeituras, ao proposto, No entanto, apenas uma

preencheu todos os requisitos. O item que foi menos pontuado foi o Método de divulgação abrangente. O gráfico 2 mostra o detalhamento da Chamada Pública.

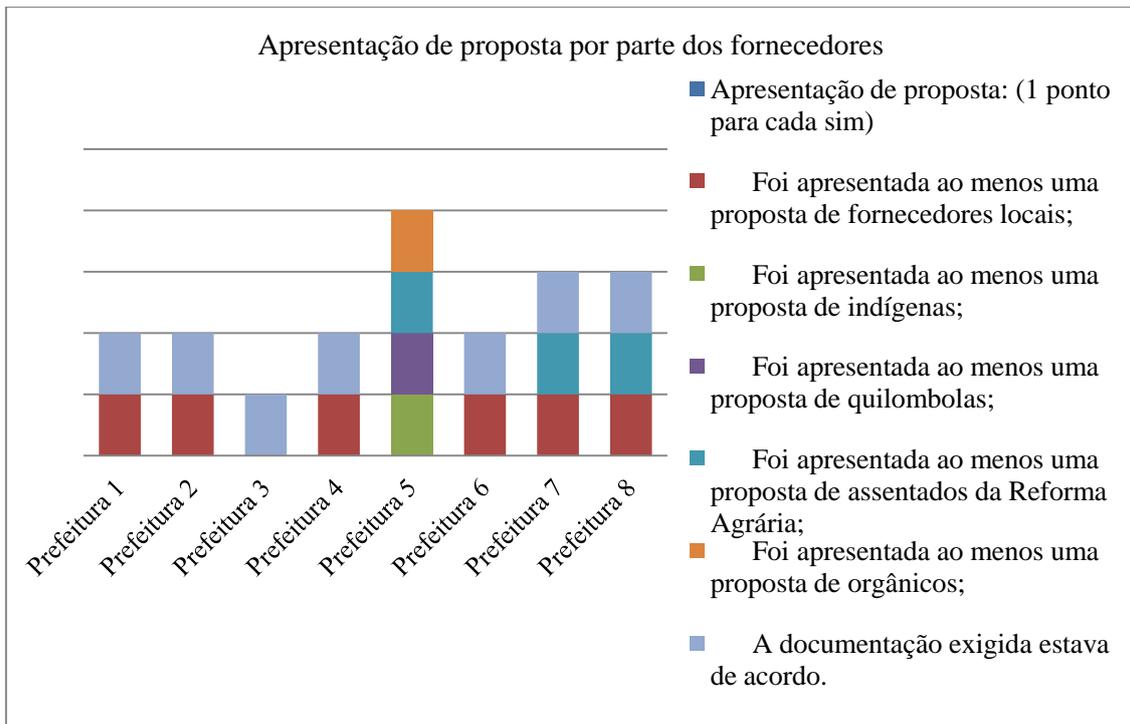
Gráfico 2. Detalhamento da chamada pública



Na apresentação de proposta (gráfico 3), somente uma das prefeituras não recebeu propostas de fornecedores locais e em cinco nada foi apresentado

por indígenas, quilombolas ou assentados rurais.

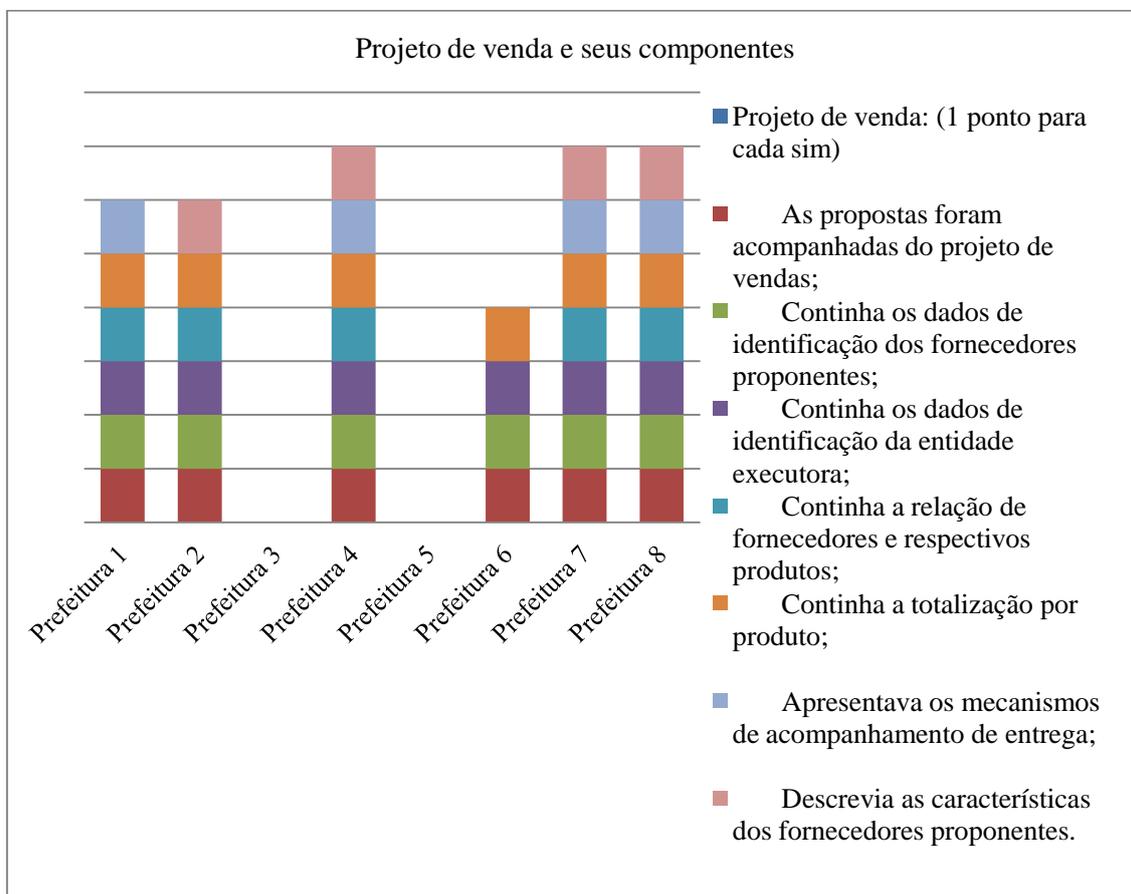
Gráfico 3. Apresentação de proposta por parte dos fornecedores



Nas determinações dos projetos de venda (Gráfico 4), duas prefeituras

não executaram, as demais tiveram em seus projetos no mínimo quatro de sete itens.

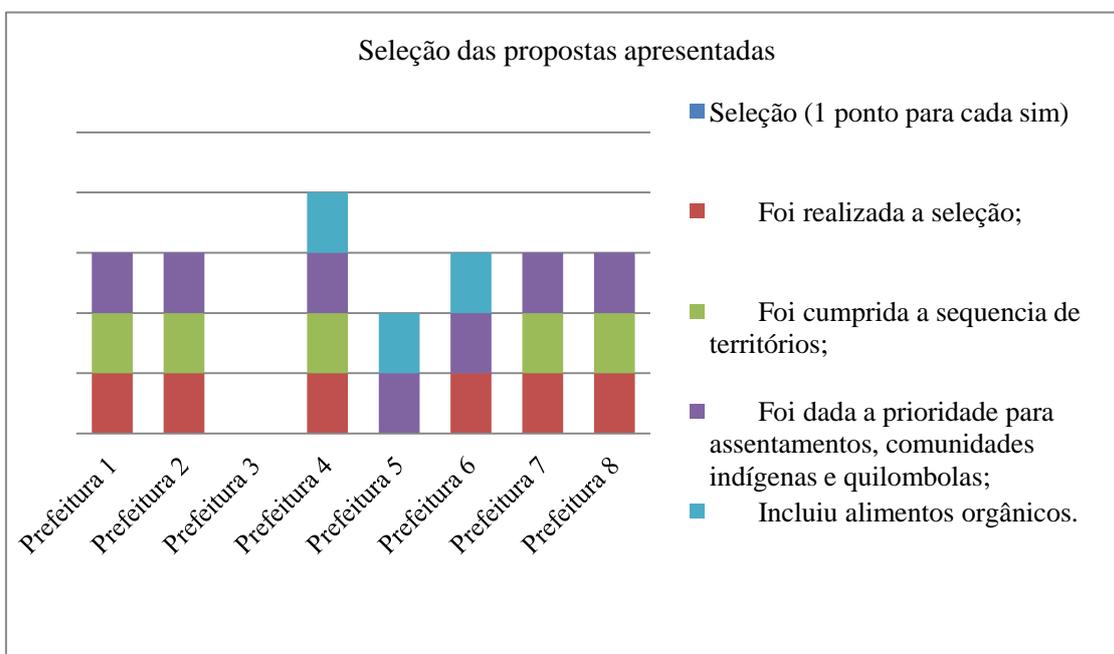
Gráfico 4. Projeto de venda e seus componentes



No grupo seleção (Gráfico 5), uma das prefeituras não cumpriu nenhum

questo, seis realizaram a seleção e três receberam propostas de alimentos orgânicos.

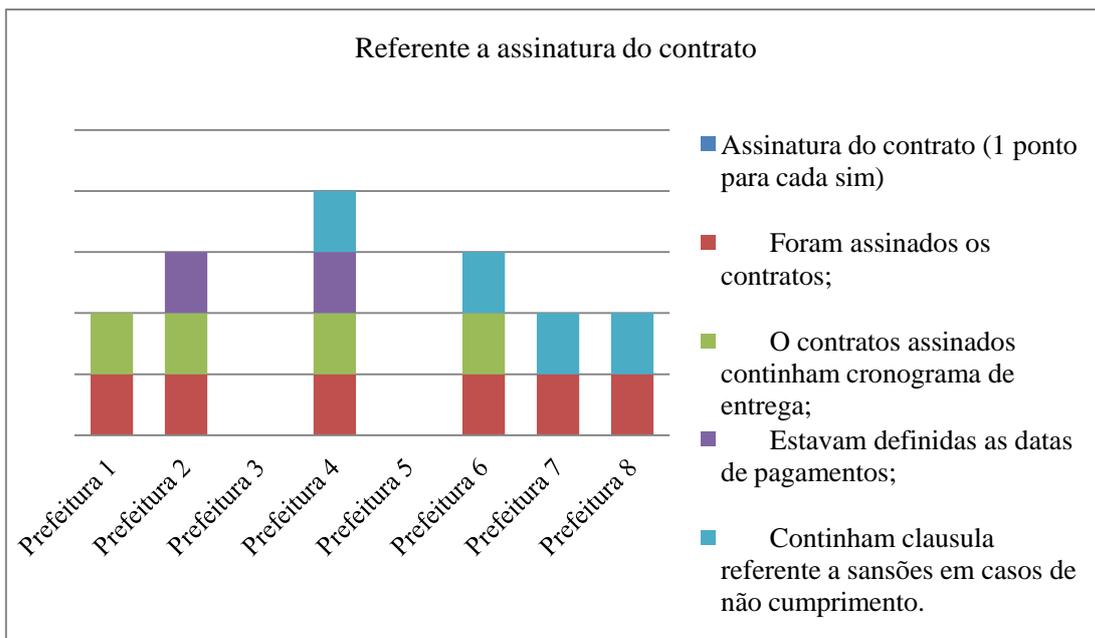
Gráfico 5. Seleção das propostas apresentadas



Na assinatura de contrato (Gráfico 6) apenas dois municípios definiam as datas de pagamentos e metade não possuíam o cronograma de

entrega, sendo que dois não assinaram contrato algum.

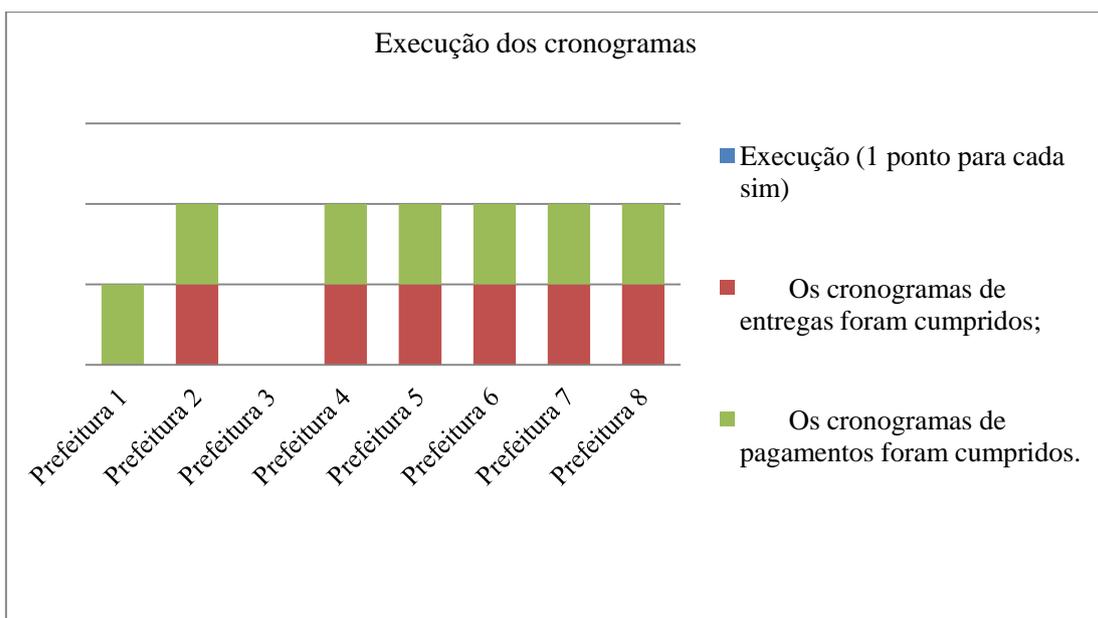
Gráfico 6. Referente à assinatura do contrato



Em relação a execução dos cronogramas de entrega e pagamentos (Gráfico 7), seis municípios cumpriram as determinações e somente um não o fez. A prefeitura 5 apresenta um erro de preenchimento por parte que quem

forneceu os dados, pois não há a possibilidade de execução de cronogramas se não ocorreu o recebimento de projetos de venda vindos integrantes da agricultura familiar.

Gráfico 7. Execução dos cronogramas



Discussão

O processo de compras públicas direto da agricultura familiar para o PNAE possui inúmeras etapas e requisitos que são determinados pela resolução 26 de 2013 [7]. As prefeituras encontram inúmeras dificuldades para cumprir o proposto, em muitos casos por desconhecer como deve ser realizado todo o processo e dessa forma apresentam falhas de simples resolução, como o caso da entrega de lista de produtos ou a utilização de um método de divulgação abrangente, onde em ambos os casos, cinco das prefeituras analisadas não cumpriram.

Outra dificuldade encontrada é o recebimento de propostas de fornecedores locais. A Lei 11.947 de 2009 prevê que no mínimo 30% dos alimentos adquiridos para o PNAE devem ser provenientes da agricultura familiar, com o objetivo de promover o desenvolvimento local principalmente por parte de agricultores familiares que enfrentam maiores dificuldades, como é o caso de indígenas, quilombolas e assentados rurais. Justamente essa parcela de produtores não apresentaram propostas, na maioria dos casos, o que leva os municípios a enfrentarem

problemas em adquirir a quantidade de alimentos determinada pela lei e assim buscando recorrer a alternativas, como cooperativas rurais de outras regiões do estado.

No estudo de Saraiva *et al* (2013), foi avaliado no ano de 2010, em todas as regiões do país se foram executados os 30% de recursos que deveriam ser destinados para a compra de alimentos agricultura familiar e o que justificava o não cumprimento dessa exigência. Na região centro oeste, em apenas 35,3% dos municípios houve compra, um dos principais motivos apresentados para a não realização, presente em 19,91% dos casos, foi a inviabilidade de fornecimento regular e constante de gêneros. O que pode ser uma justificativa a não recepção de propostas enfrentadas atualmente.

No ano de 2013, somente no Mato Grosso do Sul, foi contabilizada 43.641 famílias de assentados rurais, que possuíam o DAP (Declaração de Aptidão ao Pronaf), distribuídas por todo o estado (BRASIL, 2013), um número relativamente grande, o que com planejamento e incentivo a produção para o PNAE possibilitaria a inserção dos alimentos vindos da

agricultura familiar nas escolas de todo o estado.

Conclusão

O fornecimento de alimentos provenientes da agricultura familiar para o PNAE se depara com inúmeras questões para que seu desempenho ocorra de maneira efetiva. A maior delas é falta de conhecimento de como proceder em um processo de compra direta de acordo com a legislação vigente, tanto por parte das prefeituras quanto por parte dos agricultores.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar é um capaz de legitimar a sustentabilidade e o desenvolvimento local, no entanto devem-se obter métodos que facilitem a visualização de todo o processo para a sua execução, dessa forma o a lista de verificação do presente trabalho se mostraria como um instrumento interessante a tal finalidade.

Agradecimentos

Quero agradecer a Deus, pela força e coragem durante todo o meu trajeto. Ao meu pai Pedro, a minha mãe Maria de Lourdes e a toda minha família pelo amor e incentivo. A Professora Angélica pela paciência na orientação e apoio que tornaram

possível a conclusão deste trabalho. E a todos que contribuíram de alguma forma nesse percurso.

Referências

[1] CUSTÓDIO, M. B.; FURQUIM, N. R.; SANTOS, G. M. M.; CYRILLO, D. C. Segurança Alimentar e Nutricional e a construção de sua política: uma visão histórica. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, 18(1): 1-10, 2011.

[2] PEIXINHO, A.; BALABAN, D.; RIMKUS, L.; SCHWARTZMAN, F.; GALANTE, A. P. Alimentação Escolar no Brasil e nos Estados Unidos. **O Mundo da Saúde**, São Paulo, 35(2): 128-136, 2011.

[3] BELIK, W.; CHAIM, N. A.; WEIS, B. **O programa nacional de alimentação escolar como instrumento de promoção do desenvolvimento local**. 2006. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra>> Acesso em: 12 jul. 2014.

[4] BRASIL. **Histórico Programa Nacional de Alimentação escolar**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.fn-de.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico>>. Acesso em: 14 ago. 2014.

[5] SOARES, L. L.; MAGALHÃES, A. M.; PEREIRA, A. A. A.; MÜLLER, C.

J. Compras públicas de alimentos para a merenda escolar: um estudo de caso sobre a vinculação do edital ao julgamento objetivo. **Desenvolvimento e gestão**. v. 15, p. 5-20-20, 2012.

[6] VASTI, K. O.; SOUZA, E. B. Avaliação das Principais Modificações do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Cadernos UniFOA: Edição especial do curso de Nutrição**, 2013.

[7] 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**, junho, 2013.

[8] MUNIZ, V. M.; CARVALHO, A. T. O Programa Nacional de Alimentação Escolar em município do estado da Paraíba: um estudo sob o olhar dos beneficiários do Programa. **Revista de Nutrição**, v. 20, n. 3, p. 285-296, 2007.

[9] SARAIVA, E. B.; SILVA, A. P. F.; SOUSA, A. A.; CERQUEIRA, G. F.; CHAGAS, C. M. F.; TORAL, N. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciências e Saúde Coletiva**, 18(4): 927-936, 2013.

[10] SANTOS, F.; FERNANDES, P. F.; ROCKETT, F. C.; OLIVEIRA, A. B. A. Avaliação da inserção de alimentos orgânicos provenientes da agricultura familiar na alimentação escolar em municípios dos territórios rurais do Rio Grande do Sul, Brasil. **Ciências & Saúde Coletiva**, v 19.p 1429-1436, 2014.

[11] TURPIN, M. E. A alimentação escolar como fator de desenvolvimento local por meio do apoio aos agricultores familiares. **Revista Segurança Alimentar e Nutricional**. v.16, p. 20-42, 2009.

[12] SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D. de; GUINDANI, J. F.. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, São Leopoldo, ano I, n. I, 2009.

[13] APPOLINÁRIO, F. **Dicionário de metodologia científica: um guia para a produção do conhecimento científico**. São Paulo, Atlas, 2009.

[14] BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária**. Brasília, 2013. Disponível em: < <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/reforma-agraria/questao-agraria/reforma-agraria/02-assentamentos.pdf> > Acesso em 22 set. 2014.

Anexos

Anexo 1. Listagem dos itens relativos processos de Compra Direta da Agricultura Familiar.

Itens de checagem	Não	Sim	Total
Mapeamento dos produtos disponíveis na região: <ol style="list-style-type: none">1. Houve entrega da lista de produtos;2. Constava época de safra;3. Estava definida a quantidade de produto que poderia ser disponibilizada.			
Chamada pública: <ol style="list-style-type: none">1. Método de divulgação abrangente;2. Explicitava quais itens seriam licitados;3. Apresentava as quantidades de alimentos a serem adquiridos;4. Contempla a oferta local;5. Respeitava a sazonalidade;6. O preço estava definido			
Apresentação de proposta: <ol style="list-style-type: none">1. Foi apresentada a proposta de fornecedores locais;2. Foi apresentada proposta de indígenas3. Foi apresentada a proposta de quilombolas4. Foi apresentada proposta de assentados da Reforma Agrária5. Foi apresentada proposta de orgânicos.6. A documentação exigida estava de acordo			
Projeto de venda: <ol style="list-style-type: none">1. As propostas foram acompanhadas do projeto de vendas2. Continha os dados de identificação dos fornecedores proponentes;3. Continha os dados de identificação da entidade executora;4. Continha a relação de fornecedores e respectivos produtos;5. Continha a totalização por produto;6. Apresentava os mecanismos de acompanhamento de entrega;7. Descrevia as características dos fornecedores proponentes.			
Seleção <ol style="list-style-type: none">1. Foi realizada a seleção;2. Foi cumprida a sequencia de territórios;3. Foi dada a prioridade para assentamentos, comunidades indígenas e quilombolas;4. Incluiu alimentos orgânicos.			
Assinatura <ol style="list-style-type: none">1. Foram assinados os contratos;2. O contratos assinados continham cronograma de entrega;3. Estavam definidas as datas de pagamentos;4. Continham clausula referente a sansões em casos de não cumprimento.			
Execução <ol style="list-style-type: none">1. Os cronogramas de entregas foram cumpridos;2. Os cronogramas de pagamentos foram cumpridos.			