

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

LIEGE SABRINA MESSIAS

**A CHAMADA PÚBLICA COMO ALTERNATIVA À LICITAÇÃO: SEU USO NA
AQUISIÇÃO DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA A
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

FRANCA

2018

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

LIEGE SABRINA MESSIAS

**A CHAMADA PÚBLICA COMO ALTERNATIVA À LICITAÇÃO: SEU USO NA
AQUISIÇÃO DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA A ALIMENTAÇÃO
ESCOLAR**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do Título de Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas.

Área de Concentração: Desenvolvimento Social

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Regina Aparecida Leite de Camargo

FRANCA

2018

Messias, Liege Sabrina.

A chamada pública como alternativa à licitação : seu uso na aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar / Liege Sabrina Messias. –Franca : [s.n.], 2018.

87 f.

Dissertação (Mestrado Profissional – Políticas Públicas).
Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais

Orientadora: Regina Aparecida Leite de Camargo

1. Políticas públicas. 2. Merenda escolar. 3. Agricultura familiar.
I. Título.

CDD – 370

LIEGE SABRINA MESSIAS

**A CHAMADA PÚBLICA COMO ALTERNATIVA À LICITAÇÃO: SEU USO NA
AQUISIÇÃO DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA A
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do Título de Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas. Área de Concentração: Desenvolvimento Social

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Regina Aparecida Leite de Camargo

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____

Prof.^a Dr.^a Regina Aparecida Leite de Camargo, UNESP – Campus de Jaboticabal/SP.

1º Examinador: _____

Prof. Dr. Alexandre Marques Mendes, UNESP – Campus de Franca/SP

2º Examinador: _____

Prof.^a Dr.^a Vanilde Ferreira de Souza-Esquerdo, UNICAMP – Campinas/SP

Franca, 09 de abril de 2018.

Como seriam venturosos os agricultores, se conhecessem os seus bens.

Virgílio.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha orientadora, Professora Regina Aparecida Leite de Camargo, que, com simplicidade, indicou uma nova perspectiva, fazendo repensar minhas atitudes profissionais e, assim, abrir um mundo novo e de maior entendimento do outro.

Agradeço aos demais professores e funcionários da UNESP, instituição de excelência a que tenho orgulho em pertencer.

As instituições, entrevistados, mas principalmente os agricultores familiares um agradecimento especial, pois abrir as portas para analisar o cotidiano e a vida das pessoas envolve um desprendimento que não pode ser retribuído.

Ao Marcos Antônio Ferreira, que ao permitir desempenhar o cargo de Secretária da Educação do município de Patrocínio Paulista, possibilitou o intercambio com pessoas que abriram as perspectivas de cursar o mestrado em Políticas Públicas da UNESP/Franca.

Ao Rogério Alves Rodrigues, que mesmo sem saber, definiu alguns rumos desta pesquisa. Suas impressões sobre o processo de dispensa de licitação sobre as chamadas públicas possibilitaram um debate que foi desenvolvido neste trabalho.

A minha família e aos meus amigos, sempre incentivando e sofrendo junto.

Ao meu companheiro, amigo e grande apoiador de todos os meus projetos Luciano Henrique de Almeida; sem ele, não seria possível nenhuma de minhas conquistas.

MESSIAS, L. S. A chamada pública como alternativa à licitação: seu uso na aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar. 2018. 74f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Análise de Políticas Públicas) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2018.

RESUMO

As políticas públicas voltadas à alimentação escolar e aquelas voltadas à agricultura familiar se interligam com a Lei nº. 11.947/2009, que determina que no mínimo 30% dos recursos transferidos aos entes públicos, para a alimentação escolar, devem ser destinados para aquisição de produtos da agricultura familiar, dispensando-se o processo licitatório, mas executando uma chamada pública, que é o objeto principal desse estudo. A pesquisa bibliográfica demonstrou que as mudanças temporais foram essenciais para a criação desse processo diferenciado de compras. Somente quando o foco da alimentação escolar deixou de ser a simples oferta de alimento para a oferta de um alimento mais saudável e de acordo com as referências culturais de cada região, que a introdução de alimentos frescos e advindos da agricultura familiar ganha espaço. Nesse contexto, tendo por finalidade o incentivo da agricultura local, o presente projeto tem por objetivo estudar os aspectos jurídicos da chamada pública e suas especificidades enquanto procedimento especial de dispensa do processo licitatório, e se esse procedimento favorece o acesso dos agricultores aos mercados institucionais e a sua permanência na agricultura. A efetividade de determinada política pública elaborada no âmbito federal depende, em grande medida, da sua articulação e cumprimento por parte dos demais entes federados. Ao comparar interpretações teóricas e a execução do programa em Franca, Patrocínio Paulista e Ribeirão Corrente, municípios do interior do Estado de São Paulo, a partir dos editais das chamadas públicas, pudemos delimitar como decisões locais interferem na execução de políticas definidas nacionalmente. Os resultados obtidos demonstraram que a elaboração dos cardápios e, posteriormente, dos editais pelo gestor público, afeta diretamente as possibilidades de vendas dos agricultores, ou seja, a seleção dos itens constantes dos editais é decisiva para o êxito das chamadas públicas. Porém, a análise não se encerra com a seleção dos projetos de venda. A execução dos contratos torna-se fator primordial na destinação de recursos à agricultura familiar. Nesse sentido, a finalidade do programa enquanto política pública é a melhoria da alimentação escolar como fim, mas, com a Lei nº. 11.947, é também a valorização do agricultor familiar e a melhoria das condições de vida da comunidade local. A metodologia utilizada combinou diferentes formas de investigação: pesquisa bibliográfica, análise documental e entrevista qualitativa. Buscou-se analisar a finalidade primária da lei que regulamenta as licitações, através de seus conceitos e normatizações específicas, abordando semelhanças e divergências passíveis de comparações e, assim, justificar a necessidade de dispensa para compras da agricultura familiar. Foi possível concluir que, mesmo realizando todos os procedimentos legais estabelecidos para a realização da chamada pública, a finalidade proposta pelo PNAE não pode ser apoiada apenas na fiel execução desse procedimento: as fases posteriores da seleção dos projetos mostram-se fundamentais para a valorização da agricultura familiar.

Palavras-chave: Políticas públicas, mercados institucionais; Lei nº. 11.947/09.

MESSIAS, L. S. **The public call as an alternative to the bidding: its use in the acquisition of products from family agriculture for school feeding.** 2018. 74f. Dissertation (Masters in Planning and Analysis of Public Policies - concentration area: Social Development) - School of Human and Social Sciences, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2018.

ABSTRACT

The public policies focused on school feeding and the ones focused on family farming blend together with the Law 11.947/2009, which determines that at least 30% of the funds transferred to the public entities for school feeding must be spent with the acquisition of family farming products. This process would dismiss bidding procedures and be run by a public call, which is the main subject of this study. Bibliographical research has shown that temporal changes proved to be vital to create a differentiated purchase process. Only when the focus of the school feeding was no longer the simple offer of food, but the offer of healthier foods and in accordance with the cultural references of each region, family farming products gained space, with the introduction of fresh and good quality food. In this context, the objective of this project is to study the legal aspects of the public calls and its specificities as a special procedure for dispensing with the bidding process, and if this procedure favours farmers' access to the institutional markets and their permanence as farmers. The effectiveness of a public policy, created at the federal level, depends mostly on how it is structured and carried on by the other state entities. When comparing the theoretical interpretations and the program execution in Franca, Patrocínio Paulista of Ribeirão Corrente, three municipalities of São Paulo state, through the public calls, we were able to establish how local decisions interfere with nationally defined policies. The results obtained showed that the elaboration of the menus and, later, of the announcements by the public manager, directly affects the sales possibilities for the farmers, in other words, the selection of the items included in the notices is decisive for the success of the public call. However, the analysis did not end with the selection of sales projects. The execution of the contract is primordial for the destination of resources to family farming. Seen in this terms the purpose of the program as public policy is the improvement of school feeding, but, with the Law 11.947, it is also the strengthening of family agriculture and the improvement of living conditions for the local community. The methodology used combined different kinds of inquiries such as bibliographical research, documentary analysis and qualitative interviewing. The aim was to analyse the primary purpose of the law that regulates bidding procedures, through its specific concepts and regulations, addressing similarities and divergences that can be compared, and thus, justify the need for its exemption for purchases from family agriculture. It was possible to conclude that, even if implementing all the legal procedures established for the public call, the purpose proposed by the PNAE can not be supported only in the faithful execution of this procedure: the later phases of the project selection are fundamental for the valorisation of the family farming.

Key Words: Public Policy, Institutional markets, Law 11.947/09.

LISTA DE SIGLAS

CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CATI	Coordenadoria de Assistência Técnica Integral
CEAGESP	Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo
Cobal	Companhia Brasileira de Alimentos
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
COPEL	Comissão Permanente de Licitação
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
FAE	Fundação de Amparo Escolar
FISI	Fundo Internacional de Socorro à Infância
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento para a Educação
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
MEC	Ministério da Educação e Cultura
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PGPAF	Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PT	Partido dos Trabalhadores
SAN	Segurança Alimentar Nutricional
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SEAD	Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário
SigPC	Sistema de Gestão de Contas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

LISTA DE TABELAS

Tabela 01	Cumprimento da Lei nº. 11.947/2009 no município de Franca.	48
Tabela 02	Cumprimento da Lei nº. 11.947/2009 no município de Patrocínio Paulista.	48
Tabela 03	Cumprimento da Lei nº. 11.947/2009 no município de Ribeirão Corrente.	49
Tabela 04	Chamadas Públicas realizadas pelo município de Franca de 2013 a 2016	53
Tabela 05	Chamadas Públicas realizadas pelo município de Patrocínio Paulista de 2013 a 2016	53
Tabela 06	Chamadas Públicas realizadas pelo município de Ribeirão Corrente de 2013 a 2016	54
Tabela 07	Relação dos Contratantes como o município de Franca – SP e suas respectivas cidades de origem/distancia	60
Tabela 08	Análise comparativa contratos e execução do município de Franca - Ano 2013	64

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 01. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRICULTURA FAMILIAR E ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: UM ENCONTRO POSSÍVEL.	15
1.1 Agricultura familiar, mercados institucionais e desenvolvimento rural	15
1.2 A evolução histórica da alimentação escolar no Brasil: suas implicações para a agricultura familiar no contexto da Lei nº. 11.947/09	21
CAPITULO 02. A CHAMADA PÚBLICA COMO ALTERNATIVA À LICITAÇÃO	31
2.1 Licitação	31
2.2 Chamada Pública da Lei nº. 11.947/2009	33
CAPITULO 03. PERCURSO METODOLÓGICO	42
3.1 – Levantamento dos dados	42
3.2 - Análises de dados	45
3.3 Delimitando a Análise	46
CAPITULO 04. ANÁLISE DOS EDITAIS E CONTRATOS	51
4.1 Análise dos Editais e Contratos por Município	52
CAPITULO 05. OS ATORES SOCIAIS QUE COMPÕEM A CHAMADA PÚBLICA E SUA VISÃO DO PROCESSO.	69
5.1 Os gestores políticos	69
5.2 Os gestores técnicos	72
5.3 Os agricultores familiares	75
CONSIDERAÇÕES FINAIS	79
REFERÊNCIAS	84
ANEXOS	89
Entrevistas Semiestruturadas	90

INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata da convergência entre a agricultura familiar e a alimentação escolar através de uma política pública que busca em seus princípios fundamentais fortalecer e desenvolver a agricultura familiar, como também oferecer alimentação adequada e de qualidade a todas as etapas e níveis da educação básica brasileira.

Assim, analisar o processo de compra dos alimentos que irão compor a alimentação escolar é um indicador importante sobre a efetividade de tal política.

O discurso comum no cenário brasileiro é de que a força do setor agrícola se baseia em grandes propriedades, com produção voltada exclusivamente para a monocultura de produtos destinados à exportação. De fato, a afirmativa não é falsa, porém é reducionista, pois desconsidera a importância das pequenas propriedades, mais especificamente a importância da agricultura familiar na produção de gêneros destinados ao consumo interno.

Historicamente, as políticas públicas para o setor não consideram essa representatividade da agricultura familiar para a economia nacional, apesar desta representar 84% dos estabelecimentos agropecuários brasileiros e ocupar apenas 24,3% do total da área cultivável do país, como também empregar 74,4% da mão de obra total e ser responsável pela maior parte da produção da cesta básica de consumo interno no país (SERAFIM, 2011).

Por outro lado, nas últimas décadas, o processo de democratização do ensino ganhou força após a Constituição de 1988, que trouxe para dentro da escola uma população que era muitas vezes alijada do processo de ensino-aprendizagem. Neste sentido, a Constituição garante no art. 6º além da educação, outros direitos fundamentais, “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Ou seja, é dever do Estado garantir educação, como também alimentação adequada aos seus cidadãos. Neste contexto, a alimentação escolar caracteriza-se como a mais antiga política social no Brasil, que visa oferecer alimentação adequada às crianças e adolescentes.

Nessa conjuntura, surge no ordenamento jurídico a Lei nº. 11.947, de 16 de junho de 2009, que, em seu artigo 14, estabelece que do total de recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento para a Educação (FNDE), aos estados e municípios no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no mínimo 30% deveriam ser utilizados na aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar.

O FNDE, ao elaborar manual de orientação para aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, deixa claro que os objetivos do PNAE vão além da simples compra de alimentos. O Programa deve induzir e potencializar a afirmação da identidade do produtor familiar, a redução da pobreza e da insegurança alimentar no campo, a valorização de comunidades, incluindo povos indígenas e quilombolas, o incentivo à organização e a associação das famílias agricultoras, o fortalecimento do tecido social, a dinamização das economias locais, a ampliação da oferta de alimentos de qualidade e a valorização da produção familiar (FNDE, 2015).

Porém, ainda com referência ao artigo 14 da Lei nº. 11.947/2009, o seu § 1º estabelece que, para a efetividade das compras públicas, a aquisição dos produtos oriundos da agricultura familiar poderá se fazer através de dispensa de procedimento licitatório. Desde 2009, o FNDE, através de resoluções (Resolução/CD/FNDE nº. 38, de 16 de julho de 2009, e Resolução/CD/FNDE/MEC nº. 4, de 3 de abril de 2015), regulamenta um procedimento de compra, denominado Chamada Pública, exclusiva para a aquisição de gêneros alimentícios destinados à alimentação escolar.

Cria-se, no ordenamento jurídico, uma hipótese específica de dispensa de licitação, além daquelas elencadas no artigo 24 da Lei Geral das Licitações e Contratos (Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993), pois o objetivo da norma seria promover a agricultura local, utilizando-se de um processo de compra mais simplificado que outras modalidades de licitação, favorecendo, assim, o acesso do agricultor familiar.

Nesse sentido, através de uma legislação esparsa, estabelece um procedimento que deve ser seguido nos estritos limites definidos pela lei e pelas resoluções a fim de evitar questionamentos quanto a sua legitimidade e legalidade. Sendo assim, é necessário discutir a exequibilidade da chamada pública, ou seja, como o gestor público poderá efetivamente realizar as suas compras e promover a agricultura local.

Nesse contexto, o presente projeto teve por objetivo geral estudar os aspectos jurídicos da chamada pública e suas especificidades enquanto procedimento especial de dispensa do procedimento licitatório, e como esse procedimento favorece o acesso dos agricultores aos mercados institucionais e sua permanência.

Tendo como ponto de partida as reflexões ora apresentadas, a pesquisa se desenvolve a partir algumas premissas específicas:

Traça uma perspectiva de análise das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar no Brasil, tendo por base o desenvolvimento rural e a criação dos mercados institucionais, favorecendo a atuação dos agricultores como categoria social e política, bem

como as suas características e importância na produção de alimentos para consumo nacional, e a possibilidade de desenvolvimento local através de políticas de incentivo à produção e a adesão aos mercados institucionais.

Na mesma medida expõe a trajetória histórica da alimentação escolar e da constituição do Programa Nacional de Alimentação Escolar, como o principal e mais antigo programa de política pública nacional, até a recente convergência de interesses entre a agricultura familiar e a alimentação escolar e a elaboração de uma agenda comum capazes de favorecer a evolução dos processos de compras: licitação e chamada pública.

Apresenta uma análise dos objetivos primários da lei que regulamenta as licitações, especificando o procedimento especial de dispensa do processo licitatório por meio da chamada pública, definida em lei específica. Como também examina o contexto histórico do surgimento dos institutos acima no ordenamento jurídico e seus desdobramentos que permitiram a inclusão dos agricultores familiares como principais fornecedores de alimentos para a alimentação escolar.

O estudo do uso da chamada pública nas compras públicas para a alimentação escolar e sua relação com a agricultura familiar, através dos editais e contratos de cada município selecionado, permite revelar as contradições e discrepâncias entre o que foi estabelecido na legislação e o que de fato acontece na gestão dos recursos financeiros transferidos e que deveriam ser destinados aos agricultores familiares.

Verifica a efetividade da chamada pública nos municípios, para o cumprimento dos objetivos do PNAE e a promoção do desenvolvimento da agricultura familiar, conciliando a análise dos documentos e entrevistas entre os atores sociais envolvidos em todo o processo de seleção e compra dos alimentos.

Na mesma medida, analisa a coerência entre os discursos e a prática vivenciada nas administrações públicas, registradas nos editais, atas e contratos, buscando ir além, evidenciando as dificuldades na implementação de determinada política pública.

Dessa forma, somente após a análise de todo o processo de execução do PNAE nos municípios selecionados, com a utilização da chamada pública como procedimento de seleção dos agricultores familiares, aliado às percepções dos atores envolvidos, foi possível identificar boas práticas administrativas, bem como determinar os desvios que podem impedir a efetividade e a eficácia dessa política. Sendo que as práticas administrativas dos servidores públicos e gestores técnicos interferem de igual forma ou na mesma proporção que as intenções políticas dos governos em exercício.

Não basta realizar as chamadas públicas e oportunizar a participação dos agricultores familiares, é necessário reestruturar todo processo de seleção, compra e oferta de alimentação escolar.

Todos os atores entrevistados respondem por uma parcela de responsabilidade para a efetividade desta política pública, que visa, além de fornecer alimentos de qualidade aos alunos, favorecer a agricultura familiar local.

CAPÍTULO 01. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRICULTURA FAMILIAR E ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: UM ENCONTRO POSSÍVEL.

1.1 Agricultura familiar, mercados institucionais e desenvolvimento rural

A desigualdade gerada pela dualidade entre o modelo de produção de grandes empreendimentos agropecuários, e demais modelos de produção, demonstra a necessidade de se criar mecanismos e políticas que possam diminuir as dificuldades de acesso à terra e à posse dos meios de produção e propiciar geração de renda às populações carentes do campo.

Nesse sentido, a agricultura familiar surge como um potencial modelo social, econômico e produtivo capaz de produzir os alimentos da cesta básica e fomentar o desenvolvimento rural, em contraponto ao modelo de produção baseado no agronegócio.

Mas a criação de uma política nacional consistente capaz de fomentar a ampliação social, cultural e econômica dessa população no campo, depende de ações estruturadas e articuladas que visem promover um desenvolvimento rural consistente.

Na Constituição Federal, apenas no art. 5º, inciso XXVI, o legislador tem a preocupação em pontuar um direito assegurado ao agricultor familiar.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXVI - a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento;

Note a preocupação da Carta Magna em impedir que o agricultor venha a perder a terra, meio de sua subsistência, em detrimento de sua atividade produtiva. Porém esse direito traz como condição ser uma pequena propriedade rural, e que utilize mão-de-obra familiar. Se a Constituição não amplia direitos a essa categoria social específica, porém estabelece os princípios que a caracteriza, que é a sua ligação com a terra e as relações sociais em seu interior.

Somente com a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, em seu artigo 3º, se estabelece o conceito jurídico de agricultor familiar.

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, 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 renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio 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.

Filus et. al. (2017), destaca a importância da Lei 11.326/2006 por definir os agricultores familiares como categoria social, propiciando assim as condições necessárias à implementação de políticas de fomento ao escoamento da produção agrícola oriunda da agricultura familiar e conseqüentemente a melhoria da alimentação e renda destas famílias.

Porém a dinâmica da agricultura familiar vai além do restrito conceito jurídico, de agricultor familiar. Para Camargo (2012), a agricultura familiar é conceituada, genericamente, como sendo uma forma de produção agropecuária que associa família, propriedade dos meios de produção e gestão direta do trabalho, sendo que podem ser considerados produtores familiares os arrendatários e parceiros que, embora sem a propriedade da terra, sejam donos dos demais meios necessários para a realização da produção.

Para Schneider a interação entre o grupo familiar e o meio é o que melhor caracteriza os agricultores familiares.

O foco específico recai sobre a categoria social dos agricultores familiares, que são unidades de trabalho e produção, que em geral trabalham em um pequeno pedaço de terra, quase sempre de propriedade privada (embora não necessariamente), por meio da qual retiram o essencial para alimentar a própria família, mas também para vender, comprar, intercambiar e acumular (SCHNEIDER, 2016, p. 95).

Conforme demonstrado, a atuação dos agricultores familiares é caracterizada pela diversidade de ações e atividades visando a sua manutenção enquanto categoria social, mas também para garantir a sua sobrevivência.

Conforme preceituam Camargo e Oliveira (2012, p. 1709), “do debate sobre a ruralidade emerge a existência de diferentes espaços rurais e diferentes ruralidades, decorrentes dos distintos modos com que esses espaços são ocupados, explorados e vivenciados pelos vários atores que com eles se relacionam”. É neste mesmo sentido que

Wanderley (2001), apresenta que o mundo rural vai se mantendo como um espaço diferenciado, ora pela ocupação do território, a estrutura de posse e uso da terra, dos recursos naturais, das relações entre o campo e a cidade, ora pela particularidade de ser o lugar onde se vive e se mantem as relações próprias, ou seja a identidade do homem rural.

Com a modernização da agricultura e a massiva mecanização no campo houve uma expressiva redução do trabalho agrícola.

Em suma, a mecanização provoca dois efeitos correlatos sobre a mão-de-obra: o primeiro é o aumento da produtividade do trabalho, dado que uma quantidade de terras maior pode ser cultivada/colhida por um número menor de trabalhadores. E este fator conduz, conseqüentemente, ao segundo efeito, à diminuição da demanda por trabalho agrícola, ou seja, ao efeito perverso do aumento da produtividade. (CONTERATO e FILLIPI, 2009, p. 30)

Essa população, sendo alijada do processo produtivo, necessita buscar novas condições de sobrevivência, levando a pluriatividade dessas famílias, ou seja, a combinação de atividades agrícolas, com atividades não agrícolas, que de acordo com Graziano da Silva (1999) são estratégias de sobrevivência para as famílias mais pobres.

Wanderley (2001) observa que os agricultores familiares buscam na pluriatividade as condições para sua permanência no campo e assim garantir e a manutenção de sua ligação com a terra, indo além das expectativas de trabalho.

Pode-se formular, a este respeito, a hipótese de que parte significativa da diversificação econômica e da pluriatividade tem origem nas famílias agrícolas. A pluriatividade, neste sentido, não constitui, necessariamente, um processo de abandono da agricultura e do meio rural. Frequentemente - e diria mesmo, cada vez mais- a pluriatividade expressa uma estratégia familiar adotada, quando as condições o permitem, para garantir a permanência no meio rural e os vínculos mais estreitos com o patrimônio familiar. (WANDERLEY, 2001, p. 37)

Ainda que a relação do agricultor familiar com o campo não se limite as relações econômicas, o desenvolvimento rural dependerá em grande medida de sua inserção no mercado.

Segundo Veiga (2001), uma sábia professora da Universidade de Cambridge, Joan Robinson, consciente do problema de conceituar e definir o termo “desenvolvimento”, costumava comparar o desenvolvimento ao elefante: “difícil de definir, mas muito fácil de reconhecer”.

Para Conterato e Fillipi (2009), o desenvolvimento só existirá e será percebido se efetuar mudanças em determinada sociedade ou coletividade, seja por ações individuais ou coletivas. E essa melhoria nem sempre atingirá a todos. Assim, desenvolvimento não é

sinônimo apenas de crescimento, pois o crescimento econômico não traduz o desenvolvimento, e este último traz, em seu bojo, outros valores e conceitos.

Navarro (2001) demonstra a necessidade de diferenciar desenvolvimento agrícola de desenvolvimento rural. O primeiro tem base material na produção agrícola, considera e avalia as condições de produção em um determinado lapso de tempo. Já o desenvolvimento rural refere-se a uma ação articulada que induz mudança em um determinado ambiente rural.

Kageyama (2006) complementa o conceito assinalando que o desenvolvimento rural não se restringe a agricultura, outras funções devem ser consideradas ao traçar políticas públicas que favoreçam esse desenvolvimento.

O desenvolvimento rural deve, portanto, combinar o aspecto econômico (aumento do nível e estabilidade da renda familiar) e o aspecto social (obtenção de um nível de vida socialmente aceitável) e sua trajetória principal reside na diversificação das atividades que geram renda (pluriatividade). Esse desenvolvimento tem de específico o fato de referir-se a uma base territorial, local ou regional, na qual interagem diversos setores produtivos e de apoio, sendo também um desenvolvimento multissetorial e multifuncional. (KAGEYAMA, 2006, p. 245)

Com o processo de redemocratização, garantido pela Constituição de 1988, começam a se desenvolver no país políticas públicas voltadas para a agricultura familiar. Segundo Grisa e Schneider (2014), é neste momento que a agricultura familiar passa a ser reconhecida como categoria social e política.

Há uma mudança de perspectiva no Brasil, em meados da década de 1990, num processo pautado, primeiramente, pela construção de um referencial agrícola e agrário, permitindo o início de programas diferenciados de política agrícola para os pequenos produtores, abrindo, assim, espaço para criação e implementação de novas políticas para o setor. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, de 1995, inicia um processo de reconhecimento e fortalecimento de um setor historicamente marginalizado.

Segundo Schneider (2014, p. 34), “a política mais antiga e a mais importante para a agricultura familiar no Brasil é o PRONAF, pois se trata de uma política de crédito para custeio e investimento que a cada ano é lançada no âmbito do Plano Safra da agricultura familiar, após as negociações entre o governo e os atores sociais”.

O mais importante é que essas medidas reconhecem que a agricultura familiar é importante para a produção de alimentos, geração de empregos e promoção da agricultura local.

A segunda geração de políticas para a agricultura familiar, segundo Grisa e Schneider (2014, p. S135) correspondeu à construção de um referencial social e assistencial, com vários programas e ações públicas, em que as políticas para a agricultura familiar se aproximaram das políticas sociais, “culminando na criação de grupos e linhas direcionadas aos agricultores mais descapitalizados ou em situação de vulnerabilidade social, a exemplo da criação do “Pronafinho” em 1997 e do Grupo B, em 1999”.

Assim, ainda que as ações criadas e desenvolvidas durante essa geração de programas de políticas públicas para a agricultura familiar não incidissem diretamente na produção, foram essenciais para o desenvolvimento rural, favorecendo e criando campo para o desenvolvimento de novas políticas. Destaca-se que uma geração não é entendida como sucessora da anterior, elas continuam em funcionamento e sofrem ajustes.

Por fim, com o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, surgem políticas voltadas para a construção de mercados, para a segurança alimentar e para a sustentabilidade (Projeto Fome Zero, Programa de Aquisição de Alimentos, Programa Nacional de Alimentação Escolar etc.), possibilitando pensar políticas para além do crédito, tendo o Estado como promotor de uma reserva de mercado institucional.

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) foi restabelecido e foi criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), tornando-se ministro o professor José Graziano da Silva, um importante intelectual que teve papel decisivo na formulação e implementação do projeto Fome Zero, o que, segundo Menezes (2010, p. 247), “representou a culminância de todo um processo anterior de formulações e práticas na luta contra a fome e pela segurança alimentar e nutricional no Brasil experimentadas por governos (nos níveis municipal e estadual) e organizações sociais” (GRISA e SCHNEIDER, 2014, p. S138).

A base dessas políticas estava na articulação de toda a cadeia produtiva, desde a produção ao consumo. Percebia-se o potencial dos mercados institucionais para o fortalecimento da agricultura familiar e, conseqüentemente, o desenvolvimento rural local, que culminou com a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em 2003.

Após romper com importantes barreiras institucionais (como a Lei de Licitações), o PAA desencadeou uma nova trajetória para os mercados institucionais para a agricultura familiar, fortalecida em 2009 com mudança no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a criação da Lei n. 11.947 que determinou que no mínimo 30% dos recursos federais para a alimentação escolar sejam destinados para a aquisição de alimentos da categoria social. (GRISA e SCHNEIDER, 2014, p. 139)

Camargo et al (2016, p. 44) descrevem que “o PAA nasceu em 2003 como um programa intersetorial e interministerial. Intersectorial porque combina uma medida de política agrícola de incentivo à produção de alimentos pela agricultura familiar com um programa de cunho social que tem como principal objetivo combater o flagelo da fome nos segmentos menos favorecidos da sociedade”, tornando-se precursor à posterior política intersectorial e interministerial do PNAE, pelos resultados exitosos alcançados.

É importante ressaltar a possibilidade de ter a agricultura familiar como agente transformador e indutor do desenvolvimento rural, possibilitando a acomodação dos vários atores que a compõem e, assim, induzir mudanças que ampliem a qualidade de vida das pessoas.

Para o agricultor familiar “negociar preços com um mercado institucional local, pode representar alternativa importante à arbitrariedade dos atravessadores e estimular a formação de redes e circuitos curtos de comercialização que contribuam para o desenvolvimento da região”, conforme relatam Camargo et al (2013, p. 30).

Porém esse movimento não é exclusivo do Brasil, vários países vêm utilizando os mercados institucionais para fomentar o desenvolvimento rural, por meio das aquisições para a alimentação escolar. O poder de compra dos gestores públicos pode influenciar fortemente a produção de alimentos pelo mundo.

Algumas experiências internacionais são exemplares na articulação de compras locais e consumo institucional. É o caso do programa “Farm to school programs” dos EUA. Nos Estados Unidos, a iniciativa de compras para a alimentação escolar surgiu da organização social, adotada em muitas localidades, em meio à crescente preocupação pública sobre saúde na infância e obesidade, bem como pelo aumento da conscientização sobre os desafios ambientais e econômicos do sistema agroalimentar agrícola nos Estados Unidos. (BELIK e CUNHA, 2015, p. 228)

As motivações para a abertura e fomento dos mercados institucionais variam de acordo com a necessidade de cada país, nos Estados Unidos a necessidade de oferecer uma alimentação mais adequada aos estudantes e combater a obesidade foi fator primário, mas é inegável sua atuação para valorizar as compras locais e seus respectivos produtores.

Sonnino et. al. (2016) expõem a necessidade de organismos internacionais auxiliarem no combate a fome e a pobreza em países em desenvolvimento, sendo os programas de alimentação escolar a forma mais eficaz para combater esses problemas.

Neste contexto, surgiu um novo modelo de alimentação escolar. O *Home-Grown School Feeding* (HGSF), programa de merenda escolar com alimentos produzidos no próprio país, é concebido como um instrumento de desenvolvimento que vincula a alimentação escolar à produção agrícola local, visando não só aos escolares, como também aos pequenos agricultores. (SONNINO et. al. 2016, p. 314)

Em Gana, o programa tinha três objetivos específicos segundo Sonnino et. al. (2016): “reduzir a fome e a desnutrição; ampliar as matrículas e a frequência escolar; e incentivar a produção nacional de alimentos, propiciando um mercado sustentável para os produtos locais’.

Ainda segundo Sonnino et. al. (2016), em East Ayrshire, na Escócia, ao priorizar as compras para a alimentação escolar dos agricultores locais o objetivo foi reduzir a pobreza e a carência da população local, sendo que entre estes, 30% trabalham na agricultura. Esse processo deu-se através da adoção de maior flexibilização das regras licitatórias de compras, priorizando ainda a qualidade dos alimentos. Por sua vez, em Roma, em razão dos altos índices de obesidade, as “refeições públicas” passaram a ter a obrigatoriedade de servir alimentos agrícolas orgânicos, com a preferência pela produção local.

Os exemplos acima citados corroboram a perspectiva de que a aquisição de alimentos destinados à alimentação escolar firma-se como um mercado sólido e possível promotor do desenvolvimento rural, tendo como protagonista a categoria dos agricultores familiares. Além de fortalecer as bases da segurança alimentar e nutricional das crianças e jovens atendidos pelo PNAE.

Mais explicitamente, adquirir gêneros alimentícios para programas como alimentação escolar de agricultores familiares viabilizaria novas relações de mercado e uma maior equidade no meio rural. Paralelamente, este acesso ao mercado institucional, geraria renda para o agricultor garantir a sua própria segurança alimentar. (TRICHES, 2015, p. 185)

Essa multiplicidade de objetivos que podem ser alcançados com as compras públicas para a alimentação escolar, faz do PNAE, uma política pública eficaz no fomento ao desenvolvimento rural e segurança e soberania alimentar.

1.2 A evolução histórica da alimentação escolar no Brasil: suas implicações para a agricultura familiar no contexto da Lei nº. 11.947/09

A integração das políticas públicas e a preocupação com o desenvolvimento da comunidade local não foram, desde o início, uma preocupação do Programa Nacional de

Alimentação Escolar. Os objetivos do Programa foram sendo desenvolvidos e construídos ao longo das décadas, daí a importância de pontuar sua trajetória que culmina na inovação para as compras públicas, com a utilização da chamada pública para a obtenção de produtos oriundos da agricultura familiar.

As compras públicas direcionadas aos agricultores familiares, no âmbito da alimentação escolar, refletem as mudanças de objetivos vinculados a esse Programa ao longo dos anos, sendo indispensável a abordagem histórica sobre as manutenções e transformações sucedidas. Nesse contexto, alguns momentos formam marcos referenciais determinantes na elaboração dos pressupostos da política pública de alimentação escolar no país, e que serão abordados neste capítulo.

As primeiras iniciativas voltadas para a alimentação escolar ocorreram na década de 1930, com ações pouco abrangentes, pensadas para atender os graves quadros de desnutrição e fome, resultado das péssimas condições da vida da população em geral, necessitando de uma política intervencionista, porém de pouca abrangência (CARVALHO e CASTRO, 2009).

A pobreza e o reconhecimento da desnutrição da população passaram a ser destaque principalmente com o livro de Josué de Castro, “Geografia da Fome”, que apontou que a “concentração de riquezas e de oportunidades de inclusão produtiva era o principal motivo para a extrema pobreza de milhões de brasileiros, razão por que sugeria a implementação de políticas que promovessem mais igualdade social” (PINTO, 2014, p. 6).

Ainda na década de 1930, iniciaram-se as discussões sobre a alimentação da população, destacando a desnutrição das crianças e dos adolescentes e, conseqüentemente, sua inabilidade para os estudos. A alimentação escolar realizava-se pela “participação comunitária: contribuições voluntárias, de associações, círculo de professores e pais (...), a filantropia de pessoas abastadas e das grandes firmas abastecedoras do mercado” (COIMBRA, 1982, p. 244), reconhecida como Caixas Escolares. A alimentação oferecida deveria ser custeada pelos alunos, com grande variedade de preços e qualidade.

Uma tácita definição da alimentação infantil como assunto eminentemente privado, ou, pelo menos, que não reclamava a presença executiva do Estado. O esforço dos nutrólogos era mostrar a relevância da matéria para os pais e professores, estes sim nomeados como responsáveis. Uma política de suplementação alimentar de crianças e escolares não aparece nunca como reivindicação, no período, salvo exceções notáveis, e sua falta não é denunciada. (COIMBRA, 1982, p. 247)

Ainda que a pobreza fosse fator determinante para outros problemas da população brasileira, era evidente que investimentos em educação seriam necessários para a superação da miséria.

Na década de 1940 inicia-se um movimento para institucionalizar a alimentação escolar, através de uma atuação política, com a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social – SAPS, “criado por intermédio do Decreto-Lei nº. 2.478, de 5 de agosto de 1940, e extinto em 1967, marcando, desse modo, o início, na prática, de uma "política de alimentação e nutrição" - entendida como a promoção de padrões adequados para a alimentação da população – executada pelo Estado brasileiro” (BARROS e TARTAGLIA, 2003, p. 119).

Ainda que não houvesse uma política regular de atendimento aos alunos, iniciava-se com o SAPS um movimento de ação governamental que foi o embrião para institucionalização da alimentação como política pública. Embora sua criação não tenha causado impacto na alimentação oferecida aos alunos, foi o precursor para o desenvolvimento das ações e programas que se seguiram.

No período do pós-guerra (1939-1945), houve a necessidade da criação de um Fundo Internacional de Socorro à Infância – FISI, pela ONU; porém esse socorro se estenderia ao atendimento de crianças em países que não foram devastados pela guerra, como o Brasil, mas que possuíam um vasto número de crianças em situação de vulnerabilidade alimentar.

O PNAE tem seu marco inicial datado em 1955, com a criação da Campanha Nacional da Merenda Escolar. Nesse primeiro período do programa, que pode ser delimitado entre 1955 e 1974, os alimentos eram provenientes principalmente de doações internacionais, primeiro por intermédio do Fundo Internacional de Socorro à Infância (Fisi), hoje Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e, posteriormente, a agência norte-americana Usaid, no contexto da Lei do Alimento pela Paz, e o Programa Mundial de Alimentos (PMA) da Organização das Nações Unidas (ONU) (REINACH et. Al. 2012, p. 5)

A criação da Campanha Nacional da Merenda Escolar se deu através do Decreto nº. 37.106 de 31 de março de 1955, que previa, em aspectos gerais, facilitar a alimentação escolar, dando assistência técnica e financeira, adquirindo os alimentos por meio de convênios com entidades internacionais.

É relevante destacar que a distribuição de alimentos tornou-se a base da política de alimentação no período. Há uma transformação não só na execução, mas também da própria política, em comparação ao período anterior, pois a atenção volta-se para o atendimento às necessidades nutricionais da criança.

Observe-se que não há uma preocupação com o tipo de alimento ofertado, ou se os alimentos correspondem à realidade cultural e alimentar das populações beneficiadas. A maior preocupação é oferecer alimento. Ainda assim, de baixa regularidade e abrangência territorial, conforme relatado por Peixinho (2013, p. 911).

Com a diminuição dos alimentos advindos do exterior, foi necessário o atendimento da demanda pela crescente indústria nacional. Essa necessidade aliou-se ao objetivo da política econômica da década de 70, de favorecer e incentivar o crescimento e a industrialização, ainda que sustentado no endividamento externo.

Os alimentos formulados foram inseridos nas escolas com o argumento equivocado de que poderiam reduzir a desnutrição infantil. Desenvolveram-se formulados ricos em ferro e vitamina A, por exemplo, para combater a anemia e a hipovitaminose, respectivamente. Durante as décadas de 1960 e 1970, o PNAE teve o seu pior momento. A indústria de alimentos entrou com uma força muito grande nas disputas pelas licitações e as crianças passaram a receber alimentos de péssima qualidade. (ROCHA, 2014, p. 47)

Esses alimentos eram, basicamente, sopas e mingaus, produtos fabricados especialmente para atender às exigências dos técnicos responsáveis pela merenda. De acordo com Coimbra, “o que procurava representar era a inter-relação de três elementos necessários a definir a merenda escolar: seu valor nutritivo, sua aceitação pelas crianças e seu custo para a Campanha” (COIMBRA, 1982, p. 584).

Embora houvesse resistência dos alunos aos alimentos servidos, via-se como vantagem dos produtos formulados o aspecto operacional, a regularidade da oferta, a baixa perecibilidade, a facilidade no transporte e armazenamento e a simplicidade no preparo (STEFANINI, 1997, p. 45). Ainda que a alimentação estivesse baseada quase que completamente nos formulados industrializados, há que se ressaltar a preocupação em estabelecer um percentual nutricional mínimo e a aceitabilidade das crianças.

Na época foi definindo que a merenda escolar brasileira deveria ser capaz de atender, pelo menos, 15% das necessidades individuais diárias quanto aos principais nutrientes. Chegou-se a essa porcentagem partindo-se do pressuposto de que todo brasileiro realizava três refeições ao dia, e dois terços da alimentação decorrem do almoço e do jantar, sendo o terço restante dividido entre o café da manhã e a “merenda”. (COIMBRA, 1982)

Mesmo que a qualidade nutricional dos alimentos servidos fosse insipiente, a discussão sobre os valores nutricionais caracterizam um germen inicial para a mudança de concepção de uma alimentação adequada a ser servida para as crianças, ainda que apenas no plano do discurso.

Não há dúvida de que houve um aumento exponencial no atendimento da demanda, considerando as décadas de 1950, 1960 e 1970. Em 1979, o relatório sobre Alimentação Escolar apontava atendimento a 3.498 municípios e 14.003.762 escolares (STEFANINI, 1997, p. 47).

A partir de 1976, os recursos para o Programa passam a ser financiados pelo Ministério da Educação e gerenciados pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar, fazendo parte do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan). Só em 1979 o Programa passa a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). (TRICHES, 2015, p. 187)

Porém, somente nas décadas de 1980 e 1990, os problemas de abrangência, quantidade e regularidade encontram soluções mais definitivas e coerentes, possibilitando que a alimentação escolar se efetivasse como política pública. E o período de transição do regime militar para o democrático foi decisivo para a definição das políticas públicas que seriam priorizadas.

A partir de meados da década de 1980, no bojo de mais uma transição democrática na história política brasileira, educadores e administradores públicos envolveram-se em um acalorado debate. Tratava-se de definir o papel a ser cumprido pelas instituições escolares na solução dos problemas relacionados à desnutrição, educação e pobreza, diante da afirmação de que as escolas estavam se tornando “grandes restaurantes” e, por consequência, sendo assistencialistas e adotando soluções paliativas não relacionadas à sua função precípua: o ensino (FISCHMANN, 1986, p. 75, *apud* RODRIGUES, 2007, p. 243).

Nesse contexto, a simples distribuição de alimento não seria mais suficiente para satisfazer os anseios da população escolar. Outras necessidades e requisitos deveriam ser atendidos pelo Estado.

Direitos fundamentais se consolidam com a promulgação da Constituição Federal de 1988, determinando a universalização do ensino, e também a obrigatoriedade na oferta de alimentação por programas específicos.

A palavra Estado (citada no artigo 208 da Constituição Federal) com letra maiúscula significa União (Governo Federal), estados, municípios e Distrito Federal. Então, a oferta da alimentação escolar é uma obrigação de todos esses entes. Dessa forma, todos são responsáveis pelo fornecimento da alimentação aos estudantes enquanto permanecem na escola (CHAVES e BRITO, 2006).

Claro que a simples definição, na Constituição Federal, dos direitos fundamentais dos cidadãos não garante a sua plena execução e eficácia, porém abre caminhos para a discussão e a mobilização da sociedade para a execução de uma alimentação que verdadeiramente contemple as necessidades das crianças e dos adolescentes.

A execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar ainda se mantinha centralizada na Fundação de Amparo Escolar (FAE), criada em 1983, ou por intermédio de núcleos regionalizados da Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal), o que não permitia uma alimentação de caráter regionalizado e de melhor aceitação. Os gestores federais eram os responsáveis por planejar cardápios, realizar licitações, fazer controle de qualidade e se responsabilizar pela distribuição dos alimentos em todo o país (REINACH et al, 2012, p. 6).

A centralização absorveu o maior volume dos recursos financeiros do programa afetando a sua operacionalização e a eficácia dos resultados, em consequência de um conjunto de distorções como: sistemas complexos de fornecimento e armazenamento dos produtos, cartelização dos fornecedores, elevação dos custos da merenda, entre outros (Spinelli e Canesqui, 2002). Além disso, os alimentos servidos não condiziam com os hábitos dos alunos, pois os cardápios eram padronizados e, muitas vezes, chegavam aos locais de destino já vencidos e impróprios para o consumo, aumentando ainda mais o desperdício de recursos. (TRICHES, 2015, p. 188)

Com a universalização do acesso à Educação estabelecido na Constituição, amplia-se o universo de indivíduos com acesso à escola; e a oferta regular de alimentação escolar fica comprometida, sendo os maiores problemas relacionados à aceitabilidade e à regularidade dos alimentos à disposição das escolas.

No início da década de 90, um grande número de entidades de classe e movimentos sociais foi contrário ao sistema centralizado do programa, devido a sua extensão de atendimento, ineficácia, consumo elevado de recursos financeiros e deficiências no controle da qualidade dos alimentos. Os alimentos oferecidos não se adequavam aos hábitos alimentares dos alunos; suas perdas e deterioração eram grandes e a permanente descontinuidade do Programa comprometia a universalidade e a equidade no atendimento aos beneficiários (SPINELLI, 2002, *apud* ALBUQUERQUE, Z. P.; *et al.*, 2006, p. 9).

Conforme demonstrado por Spinelli, foi através de pressão popular que observamos outro marco legal imprescindível para a evolução da concepção de alimentação escolar, e que ofereceu as bases para as condições que temos atualmente. Inicia-se, nesse período, uma política de descentralização, visando:

[]...garantir a regularidade do fornecimento da merenda; melhorar a qualidade das refeições; respeitar e valorizar os hábitos alimentares locais; diversificar a oferta de alimentos; incentivar a produção regional e diminuir os custos operacionais do programa (INEP, 1998, p. 89).

Barros e Tartaglia (2003) resumizam a evolução da alimentação escolar no Brasil desde seu início na década de 1950

Desse modo, iniciado com a distribuição de leite em pó e de farinhas enriquecidas, apoiado em instituições de auxílio internacional, o Programa de Merenda transformou-se, ao longo desses anos, no Programa Nacional de Alimentação Escolar, sustentado e coordenado pelo Governo Federal e executado pelos Governos Estaduais e, posteriormente, pelos Municipais (BARROS e TARTAGLIA, 2003, p. 120).

Em 12 de julho de 1994, é sancionada a Lei nº. 8.913, que municipalizou a merenda escolar. O seu artigo 4º descreve as obrigações da municipalidade que irão modificar o conceito de alimentação escolar.

Artigo 4º. A elaboração dos cardápios dos programas de alimentação escolar, sob a responsabilidade dos Estados e Municípios, através de nutricionista capacitado, será desenvolvida em acordo com o Conselho de Alimentação Escolar, e respeitará os hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e a preferência pelos produtos *in natura*.

Observa-se, nesse artigo, a tendência de inclusão de alimentos menos industrializados, uma alimentação mais próxima da realidade alimentar dos indivíduos, uma preocupação pela elaboração de cardápios e a participação da comunidade escolar nas decisões através dos Conselhos de Alimentação Escolar.

Outras inovações constantes na lei devem ser pontuadas, pois serão posteriormente o embrião das reformulações na década seguinte, tais como:

- A municipalização da gestão, através de convênios para atendimento de crianças regularmente matriculadas na educação infantil e ensino fundamental (artigo 1º);
- A exigência de constituição, por lei municipal, dos Conselhos de Alimentação Escolar, órgão consultivo, deliberativo e fiscalizador das ações dos gestores locais (artigo 2º);
- Elaboração de cardápios adequados à faixa etária e às necessidades nutricionais de cada criança, respeitando a cultura alimentar e com preferência aos produtos *in natura* (artigo 4º);

- Adquirir produtos da região, valorizando a vocação agrícola, visando à redução dos custos (artigo 5º)

Ainda que existam muitas críticas ao modelo apresentado na década de 1990, é importante destacar que ele reflete a necessidade das mudanças. Mesmo que os municípios tivessem dificuldades iniciais de execução, a proximidade do destinatário final do gestor do programa facilitava a escolha dos produtos, propiciando uma alimentação mais saudável.

Com essa nova conformação do Estado, a política de SAN (Segurança Alimentar Nutricional) acenava para o comprometimento, por um lado, com a inclusão dos pequenos produtores e, por outro, com a revisão dos hábitos alimentares e das condições nutricionais da população. Uma das ações para concretizar essas proposições foi a revisão dos programas públicos alimentares, como o Programa de Alimentação Escolar. (TRICHES, 2015, p. 189)

Por outro lado, a necessidade dos municípios firmarem convênios com o Governo Federal para ter acesso aos recursos do Programa dificultava o cumprimento de um dos preceitos básicos do PNAE: a universalidade do atendimento. Isso porque o convênio exigia, de cada município, uma contrapartida: a criação dos Conselhos de Alimentação Escolar e a disponibilização de recursos humanos e físicos adequados.

O Programa Nacional de Merenda Escolar – PNAE manteve os mesmos objetivos, mas passou a ser operacionalizado de forma totalmente descentralizada. Os recursos eram repassados diretamente para os Municípios que assinaram um convênio com o Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE). Aqueles Municípios que não aderiram à descentralização passaram a receber os gêneros alimentícios das Secretarias Estaduais da Educação, que os adquiria com os recursos recebidos do FNDE. A fiscalização e o controle da execução do Programa, em cada Município, passaram a ser feitos por um Conselho Municipal de Alimentação Escolar, cuja existência tornou-se condição para a assinatura do convênio (BARROS e TARTAGLIA, 2003, p. 122).

Em 1994 mantinham convênio com o Governo Federal 1.532 municípios, passando para 4.314 em 1998, mas sem ainda atingir a totalidade de municípios, o que demonstra a dificuldade de atender plenamente as crianças beneficiárias do Programa, em razão das exigências burocráticas do modelo de transferência por convênios. Mas, com a Medida Provisória nº. 1.784, de 14 de dezembro de 1998, a transferência de recursos deixa de se dar por convênios e passa a realizar-se por transferência direta, quando praticamente a totalidade dos 5.565 municípios brasileiros passou a receber os recursos federais, alcançando o número de 35 milhões de alunos atendidos (REINACH et. al., 2012).

A medida provisória manteve as demais exigências e regulamentações presentes na Lei nº. 8.913/94, solidificando as conquistas alcançadas no período.

Com a promulgação da Lei nº. 11.947, de 16 de junho de 2009, conhecida como Lei da Alimentação Escolar, fica definido concretamente a abrangência e os objetivos do Programa Nacional de Alimentação Escolar. O mais importante é o aspecto intersetorial de suas ações, ou seja, para sua plena efetivação, são necessárias ações articuladas entre educação, saúde, agricultura, sociedade civil, ação social, entre outros (Brasil, 2009).

A lei define a alimentação escolar como um direito humano e incorpora dimensões estratégicas para a promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional dos escolares com a valorização da cultura alimentar e da produção local, inclusão da educação alimentar e nutricional no projeto pedagógico da escola, promoção da saúde do escolar e fortalecimento da agricultura familiar (RIBEIRO, A. L. P.; *et al*, 2013, p. 38).

A lei traz algumas inovações, mas não desconsidera os avanços já consolidados como o Conselho de Alimentação Escolar – CAE, descentralização da gestão, papel de destaque dos nutricionistas etc.

O diferencial presente nesta lei encontra-se no aumento da abrangência dos grupos atendidos e na conexão entre os diversos programas do Governo Federal, buscando a segurança alimentar e nutricional de todos os brasileiros e promovendo melhorias na qualidade de vida da população brasileira.

As políticas públicas voltadas para a alimentação escolar e aquelas voltadas para a agricultura familiar se interligam fundamentalmente com a Lei nº. 11.947/2009. O artigo 14 dessa lei estabelece que, do total de recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento para a Educação (FNDE) aos Estados e Municípios, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no mínimo 30% devem ser utilizados na aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar. E ainda, para a efetividade das compras públicas, a aquisição dos produtos oriundos da agricultura familiar poderá se fazer através de dispensa de procedimento licitatório.

Isso significa que o Programa interministerial que uniu o Ministério da Educação e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (atualmente Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário) tem, na aquisição de alimentos pela chamada pública, sua mola propulsora para atingir finalidades complementares.

Destaca-se que essa confluência dependeu, em grande medida, das evoluções históricas do PNAE, desde os formulados e enlatados para uma alimentação mais saudável, com preferência para os gêneros *in natura* e a descentralização da gestão da alimentação

escolar (federal – municipal). Além disso, proporcionou a abertura de mercados institucionais para grupos tradicionalmente excluídos, como os agricultores familiares.

A grande conquista para o PNAE, sem dúvida, veio com a publicação da Lei nº. 11.947, de 16 de junho de 2009, conquista esta fruto de um processo intersetorial no Governo Federal e de ampla participação da sociedade civil por meio do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Avança quando dispõe sobre alimentação escolar e não somente sobre um Programa. Universaliza o PNAE para toda educação básica, ou seja, da educação infantil ao ensino médio, além dos jovens e adultos; define a educação alimentar e nutricional como eixo prioritário para o alcance dos objetivos do Programa; fortalece a participação da comunidade no controle social das ações desenvolvidas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios; formaliza a garantia da alimentação aos alunos, mesmo quando houver suspensão do repasse dos recursos por eventuais irregularidades constatadas na execução do PNAE (PEIXINHO, 2013, p. 913).

Assim, como descreve Peixinho (2013), essa Lei consolida as conquistas e direitos estabelecidos ao longo das décadas, considerando o indivíduo e suas necessidades nutricionais.

A grande inovação foi a inserção da obrigatoriedade do ente público destinar parte dos recursos transferidos para a aquisição de produtos provenientes da agricultura familiar. Porém nada impede que o município adquira, também através de chamadas públicas, percentual maior do que aquele estabelecido pela Lei.

O FNDE, ao elaborar manual de orientação para aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, deixa claro que os objetivos do PNAE vão além da simples compra de alimentos, ao potencializar a afirmação da identidade, buscando a redução da pobreza e da insegurança alimentar no campo, incentivando as associações, a dinamização das economias locais, a ampliação da oferta de alimentos de qualidade e a valorização da produção familiar (FNDE, 2015).

CAPITULO 02. A CHAMADA PÚBLICA COMO ALTERNATIVA À LICITAÇÃO

Nas últimas décadas o Programa de Alimentação Escolar trouxe importantes inovações que possibilitaram repensar a alimentação oferecida aos alunos, como também o processo de compra desses mesmos alimentos.

Para entendermos essas mudanças, é necessário pontuar os aspectos históricos e os fundamentos legais de cada procedimento de compra empregado pelos entes públicos, avaliando-os de acordo com os princípios constitucionais inerentes à Administração Pública. E, assim, estabelecer a viabilidade de sua execução, ora da licitação que tem por base a Lei nº. 8.666/93, ora da chamada pública regulamentada pela Lei nº. 11.947/09.

2.1 Licitação

A palavra licitação provém do latim *licitatione*, que significa arrematação, venda em hasta pública ou leilão. A venda em hasta pública, porque sendo a lança o símbolo da propriedade quirítária (dos cidadãos romanos), enterrava-se uma lança no lugar onde se devia processar o leilão (MEC, 1962).

Segundo Telles (2000), o instituto da licitação já era conhecido desde a Antiguidade romana quando, então, utilizado para disciplinar a alienação dos despojos de guerra e também para a realização de obras públicas. Nota-se que, desde aquela época, a palavra já designava a compra ou a venda frente a uma concorrência entre interessados.

Nesse caso, a licitação tinha como finalidade restrita a alienação e a execução de obras públicas, uso que foi sendo ampliado e evoluindo com o passar do tempo.

Essa dupla finalidade – obtenção do contrato mais vantajoso e resguardo dos direitos dos possíveis contratados – é preocupação destacada desde a Idade Média.

[...] Nos Estados Medievais da Europa, usou-se o sistema denominado “vela e pregão”, que consistia em apregoar-se a obra desejada e, enquanto ardia uma vela, os construtores interessados faziam suas ofertas. Quando se extinguia a chama, adjudicava-se a obra a quem houvesse oferecido o melhor preço. (MEIRELLES, 1998, p. 238)

Alguns aspectos importantes podem ser observados nos procedimentos medievais, como o controle rígido do tempo para a realização do “certame”, bem como a seleção da proposta mais vantajosa. Essas normas apresentam correlações com os procedimentos atuais, como o controle das fases do certame e a seleção da proposta mais vantajosa.

Almeida (1957), referindo-se ao período das Ordenações Filipinas, apresenta o procedimento utilizado à época, com características bem próximas das licitações atuais, porém sem a utilização do referido termo em debate:

Ordenações Filipinas, 1º volume, Título LXVI, ITEM 39: “E não se fará obra alguma, sem primeiro andar em pregão, para se dar de empreitada a quem houver de fazer melhor e por menos preço; porém, as que não passarem de mil réis, se poderão mandar fazer por jornais, e umas e outras se lançarão em livro, em que se declare a forma de cada uma, lugar em que se há de fazer, preço e condições do contrato. (ALMEIDA, 1957, p. 354, *apud* ARAÚJO, 2005, p. 487

É interessante notar que podemos vislumbrar várias fases e modalidades atuais de licitação nesse texto do período colonial brasileiro, como a dispensa de certos procedimentos de acordo com o valor da obra (dispensa de licitação), adjudicação somente após a seleção da proposta mais vantajosa, registro em ata, publicidade do edital, que nos permite acompanhar a evolução histórica do instituto.

Telles (2000) ainda nos ensina que, na Constituição do Império (1824), era atribuído às Câmaras Municipais o governo econômico e administrativo das cidades e das vilas, e que os princípios elementares da licitação no Brasil remontam à Lei de 1º de outubro de 1828, conhecida por “Regimento das Câmaras Municipais”, que relatava a incumbência dos vereadores quanto aos bens e obras do Conselho.

Alguns princípios mantidos até hoje advêm do período colonial, como:

Essa lei proibia a venda, o aforamento ou a troca de bens imóveis sem a demonstração das vantagens da operação [...] Prescrevia, também, a exigência de as alienações serem precedidas de leilão e a condição do preço maior para o arremate do bem, observada em certos casos a exigência da fiança. A realização de obras dependia de pregão, elegendo-se, dessa forma, para o contrato, os que tivessem ofertado menor preço. Não se descuidava da necessidade da publicação do plano de obras, da vistoria legal e da respectiva avaliação [...] (TELLES, 2000, p. 200)

Porém, a normatização histórica sobre o tema no Brasil ficou esparsa, sendo que uma das primeiras sistematizações ocorreu ainda no Império.

Um dos primeiros textos sistematizados, ainda no tempo do Império, foi o “Regulamento para arrematações e serviços”, do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, baixado pelo Decreto nº. 2.926, de 14 de maio de 1862, já prevendo publicidade do Edital (artigo 1º), procedimento licitatório (artigos 2º a 6º), sigilo das propostas (artigo 7º), arrematação e adjudicação pela proposta mais vantajosa (artigos 8º e 9º), dentre outros aspectos. (ARAÚJO, 2005. p. 487)

Araújo (2005) esclarece que uma nova tentativa de codificação das normas licitatórias ocorreu com o Código de Contabilidade da União (Lei nº. 4.536, de 28 de janeiro de 1922, nos artigos 49 a 51, e Decreto nº. 15.783, de 08 de novembro de 1922, nos artigos 244 a 245 e 738 a 802). Várias outras leis vieram, posteriormente, buscar normatizar o assunto e estabelecer parâmetros objetivos para a compra e venda pela Administração Pública (Lei nº. 4.401/1964; Decreto-Lei nº. 185/1967, Decreto-Lei nº. 200/1967, e Lei nº. 5.456/1968).

Em 1991 o Projeto de Lei nº. 1.491 buscava regulamentar o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal ao instituir normas para licitações e contratos da Administração Pública. O parecer da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados sobre o Projeto de Lei nº. 1.491, que se converteu na Lei nº. 8.666/93, nos oferece uma clara demonstração dos objetivos primários da lei:

[...] O objetivo inafastável do processo licitatório é o interesse público, cuja supremacia sobre o interesse privado é admitida no Direito Constitucional e Administrativo de todas as sociedades organizadas. Essa supremacia confere à Administração – que tem a responsabilidade de zelar pelo interesse público – prerrogativas que fazem do contrato na esfera pública, resultante de licitação, instrumento fundamentalmente distinto do contrato estabelecido sob a égide do direito privado.

As prerrogativas conferidas à Administração devem ter como contrapartida **dispositivos que lhe restrinjam a possibilidade de desvios de conduta** (grifo nosso) e que assegurem ao particular contratado seus direitos, dentre os quais o de preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. (Diário do Congresso Nacional, p. 15.881, de 8 de julho de 1992)

Isso significa que a Lei nº. 8.666/93 ocuparia a função de restringir os desvios de conduta dos gestores públicos ao determinar procedimentos rígidos e específicos para a contratação de bens e serviços com os entes privados. Esse regramento, aliado à burocratização dos processos administrativos, restringe a participação de pessoas e empresas na contratação com o ente público.

2.2 Chamada Pública da Lei nº. 11.947/2009

Em 2003, com a publicação da Lei nº. 10.696, de 2 de julho de 2003, visando ampliar as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional, o Estado, a partir das suas aquisições públicas, criou o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA.

Para Triches e Baccarin (2016, p. 91), “a visão do Estado sobre aquisições públicas passou para o patamar de avaliar não somente o menor preço e a concorrência, mas também de considerar outros valores, como o social, o ambiental e a saúde”. Dessa forma, o PAA

inaugurou a possibilidade de compra de alimentos do agricultor familiar pela Administração Pública com a dispensa de processo licitatório, utilizando-se da chamada pública.

O PAA tornou-se o primeiro mecanismo de promoção de desenvolvimento local a partir de compras governamentais e prenunciou o grande potencial do Programa de Alimentação Escolar em concretizar as políticas de segurança alimentar vinculando consumo e produção. O PAA também permitiu ter uma ideia de como esse processo de reaproximação entre produtores e consumidores poderia beneficiar a sociedade como um todo. Isso enfatizou a discussão sobre a importância de estender esses benefícios para os recursos das várias instâncias governamentais destinados à alimentação escolar (Triches e Baccarin, 2016, p. 92).

Nesse contexto, dada a relativa rigidez na contratação com o ente público, aliada a uma política que buscava trazer flexibilidade nas compras referentes ao Programa Nacional de Alimentação, a Medida Provisória nº. 455/2009, posteriormente transformada na Lei nº. 11.947/2009 aperfeiçoa instrumentos de gestão de programas, entre eles, o PNAE.

No Parecer da Comissão Mista da Câmara dos Deputados, o relator destaca alguns avanços que estão sendo discutidos e, posteriormente, votados em plenário, entre eles a importância da origem dos gêneros alimentícios oferecidos na alimentação escolar, principalmente aqueles advindos da agricultura familiar, por força das exigências do artigo 14 da futura lei.

É importante uma palavra sobre a determinação de aquisição de gêneros junto à agricultura e empreendedor familiares. São eles a fonte de três quartos da produção de alimentos consumidos pelos brasileiros. A destinação de recursos do PNAE para esses produtores representa um decisivo impulso ao desenvolvimento sustentável do país, não se vislumbrando dificuldades para que deem resposta à demanda de alimentos assim gerada. De fato, uma boa parte dos itens que constam dos cardápios da merenda escolar é fartamente produzida pelos agricultores familiares, isso sem falar na geração direta de renda e trabalho para mais de 250 mil trabalhadores do campo e beneficiando, indiretamente, cerca de um milhão de pessoas (PPP 1 MPV45509, p. 15).

Como se vê, a intenção do legislador é possibilitar o acesso a mercados institucionais para pessoas e empreendedores até o momento excluídos das relações comerciais público-privadas, ampliando renda e trabalho a uma parcela significativa da população, por vezes excluída.

Nesse sentido, o artigo 14 da Lei nº. 11.947/2009, em seu § 1º, estabelece que, para a efetividade das compras públicas, a aquisição dos produtos oriundos da agricultura familiar poderá se fazer através de dispensa de procedimento licitatório.

Visando regulamentar a lei, o FNDE, através de resoluções (Resolução/CD/FNDE nº. 38, de 16 de julho de 2009, e Resolução/CD/FNDE/MEC nº. 4, de 3 de abril de 2015), define um procedimento de compra, denominado Chamada Pública, exclusiva para a aquisição de gêneros alimentícios destinados à alimentação escolar.

Partindo do pressuposto de que o gestor público pretende cumprir fielmente as determinações constantes da Lei nº. 11.947/2009, torna-se imperioso estabelecer os limites e as obrigatoriedades impostas pelo ordenamento jurídico.

Como vimos, a aquisição dos produtos oriundos da agricultura familiar poderá se fazer através de dispensa de procedimento licitatório. A *contrario sensu*, ainda se mantém como regra geral a realização de procedimento licitatório para todo e qualquer serviço ou produto a ser adquirido pela Administração Pública.

A Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, mais conhecida por Lei Geral das Licitações e Contratos, teve por finalidade regulamentar o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal. Nesse artigo, a Carta Magna determina os princípios obrigatórios e irrevogáveis a serem cumpridos por todos os entes públicos em todos seus atos e procedimentos administrativos.

Artigo 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988).

Ainda que a aquisição de bens e serviços pela Administração Pública se dê exclusivamente através de licitação, a própria Constituição já estabelece que poderá haver exceções.

Porém, em todos os casos, se dispensará apenas o procedimento licitatório. Todas as demais determinações legais, sejam elas constitucionais ou infraconstitucionais, continuam válidas e devem ser seguidas.

Nesse contexto, licitação, segundo Justen Filho, são procedimentos administrativos estabelecidos pela Lei nº. 8.666/93:

É o procedimento administrativo destinado a selecionar, segundo critérios objetivos predeterminados, a proposta de contratação mais vantajosa para a Administração, assegurando-se a ampla participação dos interessados e o seu tratamento isonômico, com observância de todos os requisitos legais exigidos (2010, p. 11).

Já a chamada pública é um procedimento específico de dispensa de procedimento licitatório, ou seja, não é uma modalidade de licitação.

Porém, como qualificar juridicamente essa dispensa, disposta no § 1º do artigo 14 da Lei nº. 11.947/2009, visto que não há autorização na lei geral (artigos 17, 24 e 25 da Lei nº. 8.666/93) para a possibilidade de dispensa tendo por justificativa a aquisição de produtos provenientes da agricultura familiar.

Buscando dar completude ao ordenamento jurídico, encontramos, na própria Constituição, a solução para a possível lacuna jurídica. Como destaca Di Pietro (2014, p. 394), o inciso XXI, ao determinar a obrigatoriedade de procedimento licitatório, faz ressalva para “os casos especificados na legislação”, dando a possibilidade, através de lei ordinária, de abrir novas hipóteses de dispensa de licitação.

Nesse sentido, é a própria Lei nº. 11.947/2009 que permite a dispensa de licitação. Ainda que essa modalidade de dispensa não esteja prevista na legislação específica, está legalmente prevista em legislação extravagante e regulamentada atualmente através da Resolução/CD/FNDE nº. 26, de 17 de junho de 2013, recentemente alterada pela Resolução/CD/FNDE nº. 4, de 2 de abril de 2015.

Outra distinção necessária refere-se à finalidade expressa em cada diploma legal, segundo entendimento do Tribunal de Contas da União, expresso pelo Acórdão 1.734/2009 Plenário (Sumário): “A licitação não deve perder seu objetivo principal, que é obter a proposta mais vantajosa à Administração, mediante ampla competitividade, a teor do artigo 3º, *caput*, da Lei nº. 8.666/1993” (BRASIL, 2010, p. 21).

Geralmente, essa seleção da proposta mais vantajosa expressa-se pela equação ‘menor preço *versus* melhor produto’, ou seja, busca-se a melhor proposta para atender e resguardar o interesse público.

O Acórdão acrescenta que, para alcançar essa proposta mais vantajosa, a competitividade entre os participantes torna-se essencial, ou seja, através da concorrência entre os licitantes, haverá maior possibilidade de a Administração Pública obter um resultado, ou um preço mais conveniente ao interesse público.

Já a finalidade da dispensa de procedimento licitatório, estabelecido pelo artigo 14 da Lei nº. 11.947/09, é de promover o fortalecimento da agricultura familiar e do meio rural

local. Note que a preocupação do legislador não é estabelecer a proposta mais vantajosa economicamente à Administração Pública, mas favorecer a comunidade local. O que se tornaria impraticável no princípio de competitividade estabelecido nas licitações.

Essa finalidade está demonstrada pelo Tribunal de Contas da União, através do Acórdão 2177-31/12-P:

Quanto à ausência de compra direta de produtos da agricultura familiar para compor o cardápio da merenda escolar (item 2-d), esclareço que se trata de exigência feita no artigo 14 da Lei nº. 11.947, de 2009, a fim de garantir uma alimentação escolar saudável e de estimular a economia local, cuja observância se encontra regulamentada pela Resolução FNDE nº. 38, de 2009.

Triches e Baccarin (2016, p. 94), descrevem que “análises ortodoxas das aquisições públicas que consideram, exclusivamente, que as compras pelo “menor preço” são suficientes para minimizar os gastos públicos podem se mostrar equivocadas, já que não são consideradas possíveis externalidades do processo” e, ao dispensar o processo licitatório, o legislador considerou exatamente essas externalidades e a capacidade de favorecer o agricultor e oferecer um alimento de qualidade.

É claro que as demais exigências legais, inclusive os princípios gerais da Administração Pública, não podem ser desconsiderados, contudo a finalidade principal volta-se para a comunidade, seja dos agricultores, seja da comunidade escolar.

O § 1º do artigo 14 da Lei nº. 11.947/09 expressa que a aquisição dos gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório.

Nesses termos, deve-se questionar se cabe ao administrador exercer a discricionariedade administrativa, que segundo Di Pietro (2007, p. 67) é a “faculdade que a lei confere à Administração para apreciar o caso concreto, segundo critérios de oportunidade e conveniência, e escolher uma dentre duas ou mais soluções, todas válidas perante o Direito”.

Isso significa que a aquisição de produtos da agricultura familiar poderá se estabelecer por licitação, ou seja, cabe perguntar se a aquisição da agricultura familiar se fará sempre com dispensa de licitação.

É importante ressaltar que licitação pode ser dispensada ou dispensável e, para cada caso, existem procedimentos e atos administrativos essenciais que a não observância poderá ocasionar, além da improbidade administrativa, a imputação de crime, conforme preceitua o artigo 89 da Lei Geral de Licitações e Contratos nº. 8.666/93.

A licitação dispensada, segundo Alexandrino e Paulo (2014), é quando a lei diretamente dispensa a licitação, havendo uma obrigatoriedade da Administração Pública em seguir as determinações legais. Não haverá o procedimento licitatório porque a própria lei impõe a sua dispensa, embora fosse juridicamente possível a competição.

Já na licitação dispensável, a lei autoriza a sua não realização; há um poder discricionário que poderá ou não ser exercido pelo gestor público, desde que adote critérios de oportunidade e conveniência.

Ocorre que, pela redação do artigo 14 da Lei nº. 11.947/2009, não há clareza se a dispensa de licitação para aquisição de produtos advindos da agricultura familiar é uma licitação dispensada ou dispensável.

Numa interpretação literal, poderíamos dizer que é uma licitação dispensável, pois diz que a aquisição poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório.

Mas a melhor interpretação do artigo se dá através da interpretação teleológica, buscando a finalidade da lei, a vontade nela manifesta. Nesse caso, a Lei nº. 11.947/2009 traz, como uma de suas diretrizes, ainda no artigo 2º, inciso V, apoiar o desenvolvimento sustentável e local, priorizando a aquisição de produtos locais, preferencialmente aqueles produzidos pela agricultura familiar, assentamentos, comunidades indígenas ou quilombolas.

Nesse caso concreto, as exigências administrativas contidas em um procedimento licitatório regular impossibilitariam a participação desses destinatários da lei.

Nessa medida, a interpretação volta-se para a obrigatoriedade da dispensa do procedimento licitatório. De tal modo, a licitação é dispensada, com fundamento no artigo 14 da Lei nº. 11.947/2009, mas impõe uma condição para sua eficácia.

O que se poderá dispensar é a obrigatoriedade da destinação dos recursos para a agricultura familiar, desde que estejam presentes e corretamente justificados algum dos incisos do § 2º, ou seja, se inexistir a possibilidade de compra da agricultura familiar. Ressalta-se que as possibilidades não são extensivas ou exemplificativas, limitando-se às hipóteses já estabelecidas em lei.

Em suma, a compra institucional de produtos da agricultura familiar sempre se realizará através de dispensa de licitação e, para os demais gêneros, se mantém a obrigatoriedade de licitar.

Mas, para que a dispensa seja legal e válida, a lei impõe como condição o cumprimento das demais exigências legais estabelecidas tanto na Constituição, como aquelas definidas na Lei nº. 8.666/93.

O que a lei dispensa é apenas a promoção do procedimento da licitação. De sorte que outras exigências, como a instauração do respectivo processo administrativo, da existência de interesse público devidamente justificado, [...] precisam ser atendidas, pois não estão dispensadas. [...]. Sendo assim, tudo o mais (verificação da personalidade jurídica, capacidade técnica, idoneidade financeira, regularidade fiscal, empenho prévio, celebração de contrato, publicação) deve ser observado (GASPARINI, 2012, p. 568).

Nesse contexto, observamos a completude do ordenamento jurídico, pois, ainda que não se realize um procedimento licitatório regular, as demais exigências, sejam aquelas estabelecidas na Constituição Federal, sejam na Lei nº. 8.666/93, ou nas Resoluções vigentes do FNDE, devem ser plenamente cumpridas. Assim, não há que se falar em inconstitucionalidade da dispensa processada através de lei esparsa, pois o próprio ordenamento jurídico preenche as lacunas provenientes da exceção ora estabelecida (chamada pública).

O Direito pode e deve ser um instrumento de transformação econômica, política e social. Portanto, sempre que uma determinada alteração legislativa tenha por finalidade transformar a vida de um grupo de cidadãos sem prejuízo da coletividade, há que empenhar para o seu pleno cumprimento.

Nessa lógica, a excepcionalidade proposta pela Lei nº. 11.947/09 visa o fortalecimento das bases do agricultor familiar, mantendo-o no campo, dando-lhe dignidade de vida através de uma reserva de mercado, além de contribuir na garantia de uma alimentação escolar mais equilibrada e saudável.

Para tanto, o Estado, ao adquirir alimentos necessários à execução do PNAE, destina recursos financeiros para a agricultura familiar, que obrigatoriamente se fará por dispensa licitatória. Isso significa que o Estado abre mão de selecionar a proposta mais vantajosa economicamente somente ao interesse público e o gestor passa a considerar também a realidade produtiva da sua região e suas possibilidades de expansão por meio dessa reserva de mercado.

Entretanto, a efetividade da legislação encontra limitações pelo desconhecimento dos gestores e operadores do Direito, ao desconsiderar a dinâmica do sistema jurídico brasileiro.

A dispensa de licitação proposta abrange apenas os procedimentos administrativos, ainda que incorpore outros (chamada pública), porém todas as demais obrigações e princípios legais devem ser perseguidos pela Administração Pública.

Resumidamente a chamada pública ainda que seja um procedimento especial de dispensa da licitação, obedecerá ao art. 38 da Lei n. 8.666/1993, na denominada fase interna.

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa.

I - edital ou convite e respectivos anexos, quando for o caso;

II - comprovante das publicações do edital resumido, na forma do art. 21 desta Lei, ou da entrega do convite;

III - ato de designação da comissão de licitação, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite

Na fase externa será a Chamada Pública dispensada de cumprir as exigências da Lei n. 8.666/1993 e passarão a seguir as determinações constantes da Lei n. 11.947/2009 e Resolução n. 26, de 17 de junho de 2013.

- Publicação do edital de chamamento aos interessados a apresentarem seus respectivos projetos de venda;

- Discriminação no edital dos alimentos, quantitativos e preço de aquisição (preço de aquisição elaborado pela média de no mínimo três cotações em mercados de âmbito local).

- Entre a publicação do edital e a audiência pública, os editais ficarão abertos por no mínimo 20 dias;

- Em audiência pública os agricultores deverão apresentar os projetos de venda, e documentos de habilitação;

- Os projetos de venda serão selecionados, seguindo critérios de localidade, nesta ordem hierárquica: município, território rural, estado, país.

Após a seleção dos projetos de venda, as exigências retornam para as determinações constantes da Lei Geral das Licitações e Contratos, discriminados resumidamente:

A homologação equivale à aprovação do procedimento; ela é precedida do exame dos atos que o integraram pela autoridade competente, a qual, se verificar algum vício de ilegalidade, anulará o procedimento ou determinará seu saneamento, se cabível. Se o procedimento estiver em ordem, ela o homologará. (PIETRO, 2014, p. 433)

Ou seja, é na homologação que se verificará a validade de todos os atos praticados, destaca-se que não é a comissão de licitação (COPEL) que homologa os atos.

A adjudicação é o ato pelo qual a Administração, pela mesma autoridade competente para homologar, atribui ao vencedor o objeto da licitação. É o ato final do procedimento. Trata-se de ato declaratório que não se confunde com a celebração do contrato. (PIETRO, 2014, p. 433)

Nesta fase se estabelece o vínculo entre o adjudicatário e a Administração, adquirindo o direito de contratar, bem como as penalidades previstas no edital.

Por fim, a Administração convocará os interessados para a assinatura do contrato no prazo de 60 dias (art. 64 § 3º, Lei n. 8.666/93), que segundo Pietro (2014, p.267), “resultam direitos e deveres recíprocos para a Administração e o contratado; são, em regra, irrevogáveis, ressalvados os poderes de alteração e rescisão unilateral, por motivos de interesse público e desde que respeitado o equilíbrio econômico do contrato”.

Neste contexto fica fácil visualizar, que a Lei n. 11.947/2009 dispensou somente o procedimento licitatório, ou seja, substituindo-o por um procedimento especial de seleção dos projetos de venda, como também a simplificação da habilitação dos concorrentes. Os demais procedimentos ficam mantidos e fiscalizados pelos órgãos competentes.

Porém a pesquisa de campo demonstrou que há uma nítida confusão dos institutos jurídicos (licitação; chamada pública), tomando por sinônimos procedimentos e realidades diversas, como, por exemplo, a aquisição dos alimentos da agricultura familiar como uma simples compra direta.

A lei, conforme exposto, autoriza a dispensa, mas impõe uma condicionalidade, que é a realização da chamada pública.

CAPITULO 03. PERCURSO METODOLÓGICO

3.1 – Levantamento dos dados

A metodologia combinou diferentes formas de investigação: pesquisa bibliográfica, análise documental e entrevista qualitativa.

A Lei nº. 11.947/2009 surge no ordenamento jurídico como uma medida, dentre outras, para garantir uma alimentação de qualidade a todos os alunos da educação básica, unindo duas ferramentas fundamentais para a Segurança Alimentar e Nutricional do país: a Alimentação Escolar e a Agricultura Familiar. O breve levantamento do panorama histórico, por meio de bibliografia pertinente, dessas políticas favorece o entendimento dessa junção desejável e necessária.

Na mesma medida, a análise documental da legislação vigente sobre compras públicas se torna indispensável, comparando e estabelecendo parâmetros entre a Lei nº. 8.666/1993 e a Lei nº. 11.947/2009, sendo esta última que autoriza a dispensa do processo licitatório para as compras de produtos provenientes da agricultura familiar.

Corsetti (2006) nos ensina que esse confronto de fontes é indispensável para uma leitura hermenêutica da documentação, possibilitando ir além da letra da lei, buscando uma compreensão mais ampla e real, possibilitando ao ordenamento jurídico se complementar, não causando, assim, a invalidade ou a inconstitucionalidade de uma lei pelas exceções da outra.

Ainda utilizando da mesma metodologia, foram realizadas a coleta e a análise de editais e demais documentos administrativos pertinentes, relacionados com a efetividade da chamada pública nos municípios, para verificar se estão sendo cumpridos os objetivos de PNAE, elencados na legislação vigente.

Por fim, o estudo abordou através de entrevista qualitativa, o entendimento dos diversos atores envolvidos no processo de aquisição de produtos advindos da agricultura familiar, ou seja, se aqueles responsáveis pela efetivação dessa política pública têm conhecimento da abrangência do programa ou apenas o executam para cumprir as exigências legais. Ao realizar entrevistas semiestruturadas, o objetivo é dar voz ao interlocutor, buscando privilegiar a fala dos atores sociais, observando seus discursos e sua percepção de mundo (FRASER e GONDIM, 2004).

Utilizaram-se entrevistas semiestruturadas, fazendo uma análise qualitativa dos dados coletados, ressaltando a opinião e os conhecimentos dos entrevistados sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), mais especificamente sobre o processo de compra

dos alimentos provenientes da agricultura familiar, as especificidades desse processo no município e sua respectiva participação e importância na aplicação dos recursos do PNAE para a agricultura familiar.

As entrevistas foram realizadas em três prefeituras do interior do Estado de São Paulo: Franca, Patrocínio Paulista e Ribeirão Corrente, e foram entrevistados 02 prefeitos; 02 presidentes da Comissão Permanente de Licitação (COPEL); 02 secretários de educação; 03 nutricionistas responsáveis, 01 procurador jurídico e 05 agricultores envolvidos no programa, sendo dois destes presidentes de associações de produtores.

Seguindo orientação apontada por FRASER e GONDIM (2004), foi elaborado roteiro sob a forma de tópicos para a condução da entrevista, de forma a não dificultar o aprofundamento de aspectos relevantes ao entendimento do tema.

Os roteiros das entrevistas variaram de acordo com o grupo pertencente de cada entrevistado, porém o eixo norteador sempre perpassava a visão do entrevistado sobre o PNAE, a importância da destinação de parte dos recursos transferidos pelo FNDE à agricultura familiar e sua percepção sobre a chamada pública e a efetividade das compras. As entrevistas foram gravadas em dispositivo de áudio e posteriormente transcritas.

A seleção considerou o porte dos municípios e sua aptidão agrícola para a execução do Programa, haja vista que Patrocínio Paulista e Ribeirão Corrente caracterizam-se pelo predomínio do setor rural na economia municipal.

O município de Franca foi selecionado por ser o maior município da região, e que recebe o maior volume de recursos, além de ser sede da região administrativa em que se insere os outros dois municípios estudados. Buscou-se favorecer a análise comparativa de execução do Programa entre pequenos, médios e grandes municípios.

Os municípios pesquisados pertencem a região administrativa de Franca, pólo regional do Nordeste Paulista e a Bacia Hidrográfica do Sapucaí/Grande.

Franca é considerado um município de grande porte, sede da 14ª Região Administrativa de São Paulo, com população de 318.640 habitantes, uma área de 606 km², com uma densidade populacional de 526 habitantes/km², sendo que apenas 2% da população reside em área rural (Brasil, 2018). O Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) de Franca era 0,780, em 2010, o que situa esse município na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799). A dimensão que mais contribui para o IDH do município é a Longevidade, com índice de 0,842, seguida da Educação, com índice de 0,753, e da Renda, com índice de 0,749, ocupando a 128ª posição entre os 5.565 municípios brasileiros (PNUD, 2013). Faz limite com os municípios paulistas de Batatais, Cristais Paulista, Patrocínio

Paulista, Ribeirão Corrente, São José da Bela Vista, Restinga e os municípios mineiros de Claraval e Ibiraci. Destacando entre esses Patrocínio Paulista e Ribeirão Corrente, que são os outros dois municípios estudados.

O município de Franca possui 129 escolas públicas, das quais 64 são escolas municipais e 65 estaduais, totalizando 55.694 alunos regularmente matriculados, conforme Censo Escolar 2017 (INEP, 2017). É oferecida a alimentação escolar para todos os 55.694 alunos matriculados na rede pública de ensino, incluindo os alunos da rede estadual de educação, conforme convenio firmado com o Governo do Estado de São Paulo. Neste convenio o Estado abre mão dos repasses provenientes do FNDE, em favor do município que passa a gerenciar todo o programa na sua área de jurisdição administrativa.

Destaca-se que a alimentação escolar no município é preparada na própria escola, e o cardápio é elaborado levando em consideração, o orçamento disponível (recursos federais, estaduais e municipais), a demanda de atendimento e a faixa etária, a mão de obra (merendeiras) existente, a estrutura física das unidades escolares e o horário que as refeições são servidas. A escolha dos alimentos é realizada pela equipe técnica e administrativa da Divisão de Alimentação Escolar.

Patrocínio Paulista por sua vez é considerado um município de pequeno porte, com população de 13.000 habitantes, uma área de 603 km², com uma densidade populacional de 21,5 habitantes/km² e 19% da população reside em área rural (Brasil, 2018). O Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) de Patrocínio Paulista era 0,730, em 2010, o que situa esse município na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799). A dimensão que mais contribui para o IDH do município foi a Longevidade, com índice de 0,826, seguida da Renda, com índice de 0,696, e da Educação, com índice de 0,678, ocupando a 1021ª posição entre os municípios brasileiros (PNUD, 2013).

O município possui 06 escolas públicas, das quais 05 são escolas municipais e 01 estadual, totalizando 2.921 alunos regularmente matriculados, conforme Censo Escolar 2017 (INEP, 2017). Oferece alimentação escolar para todos os alunos matriculados na rede pública de ensino, pois assim como Franca, mantém convênio com o Governo do Estado, obrigando-se a oferecer alimentação aos alunos matriculados na escola estadual.

O preparo da alimentação é realizado na Cozinha Piloto, ou seja, existe uma cozinha industrial, nas proximidades da Prefeitura Municipal, onde são preparadas as refeições e distribuídas para as escolas. Somente nas creches municipais existem cozinheiras para o preparo de alimentos específicos como mamadeiras, papinhas, etc.

Por fim, Ribeirão Corrente é um município muito pequeno, com população de 4.273 habitantes, uma área de 148 km², com uma densidade populacional de 29 habitantes/km² e 21 % da população residente em área rural (Brasil, 2018). O Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) de Ribeirão Corrente era 0,711, em 2010, o que situa esse município na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799). A dimensão que mais contribui para o IDH do município foi a Longevidade, com índice de 0,814, seguida da Renda, com índice de 0,688, e da Educação, com índice de 0,642, ocupando a 1574^a posição entre os municípios brasileiros.

O município possui 03 escolas municipais e 01 escola estadual, firmando convenio com o Governo do Estado para o oferecimento e cumprimento do PNAE, atendendo 1228 alunos conforme Censo Escolar 2017 (INEP, 2017).

Assim como Patrocínio Paulista, o preparo dos alimentos acontece na Cozinha Piloto, ocorrendo posteriormente o transporte para as escolas do município. Os cardápios são elaborados anualmente. São feitos 04 cardápios, “rodando” esses 04 cardápios ao longo do mês, e caso haja necessidade são feitas alterações no decorrer do ano.

3.2 - Análises de dados

A evolução histórica das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar e alimentação escolar, que agora se interligam com a Lei nº. 11.947/09, fundamenta as ações propostas de forma intersetorial, o que torna indispensável a análise das mudanças conceituais ocorridas nas últimas décadas.

Posteriormente, tendo em vista abordar o segundo objetivo específico de analisar a finalidade primária da lei que regulamenta as licitações, comparando com a modalidade específica da chamada pública, as mesmas foram analisadas através de seus conceitos e normatizações específicas, abordando semelhanças e divergências passíveis de comparações e, assim justificando a necessidades de dispensa para compras da agricultura familiar.

Nesse sentido, ao examinar o surgimento do instituto chamada pública no ordenamento jurídico, a análise se pautou na completude do ordenamento jurídico, em consonância com os princípios norteadores da Administração Pública definidos na Constituição Federal de 1988.

A efetividade de determinada política pública elaborada no âmbito federal depende, em grande medida, da articulação e do cumprimento por parte dos demais entes federados. Assim, torna-se indispensável analisar se estes últimos cumprem os objetivos preconizados

pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), ou seja, é necessário analisar se o percentual mínimo dos recursos, legalmente estabelecido, destinados a alimentação escolar está sendo gasto com a agricultura familiar e qual o método de compra utilizado: licitação, chamada pública ou registro de preço.

Finalmente, para estudar o uso da chamada pública na agricultura familiar, a apreciação se deu através do entendimento do entrevistado sobre o instituto e a obrigatoriedade de sua execução, levantando, ainda, às ações executadas pelo município visando cumprir as determinações legais.

3.3 Delimitando a Análise

Conforme vimos, foi com o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva que surgem políticas voltadas para a construção de mercados, para a segurança alimentar e para a sustentabilidade. A base dessas políticas assenta-se na articulação de toda cadeia produtiva, incentivando os circuitos curtos de produção, comercialização e consumo. As legislações que sobrevieram buscaram incentivar a criação de mercados institucionais para o fortalecimento da agricultura familiar e o favorecimento do meio rural local.

Esses circuitos curtos de produção favorecem a economia local, mas também favorecem a qualidade dos alimentos a serem servidos nas instituições e escolas municipais, como no caso do PNAE.

O que está em jogo é a construção de canais curtos de comercialização, em contraposição aos circuitos longos e à desconexão entre produção e consumo, assegurando a construção e o resgate de identidades. Nos circuitos curtos de comercialização, a origem rural e pessoal (e não industrial e “impessoal”) do alimento é valorizada, a cultura produtiva e alimentar é resgatada, valorizando a identidade e o trabalho daqueles que produzem e transformam os alimentos, provocando ressignificações do e no rural próximo. É a ruralidade da agricultura familiar que “toma corpo” e se anima. (GRISA e PORTO, 2015, p. 165)

Portanto a efetividade e o cumprimento dos princípios das chamadas públicas adquire um significado mais abrangente que a simples compra de alimentos.

Assim, analisaremos as chamadas públicas realizadas de 2013 a 2016, que coincidem com o período do governo municipal, das prefeituras selecionadas. Para tanto, aspectos formais exigidos pelas Resoluções do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE foram verificados, buscando analisar a efetividade no cumprimento em cada chamada.

Os componentes verificados foram:

- Regularidade da solicitação
- Presença de cardápios e parecer de órgão responsável
- Cumprimento dos prazos legais
- Inserção do preço médio no edital
- Produtos ou alimentos constantes em cada chamada
- Grupos de fornecedores habilitados para a chamada pública
- Cumprimento dos contratos.

Destacamos que, no portal do FNDE, estão disponíveis os dados da aquisição da agricultura familiar para a alimentação escolar, de 2011 a 2015, de todos os municípios e estados da federação, dando um panorama geral do direcionamento dos recursos para a agricultura familiar.

O mesmo FNDE, em seu portal, destaca que “os dados apresentados são preliminares, extraídos do Sistema de Gestão de Contas – SigPC – Contas *Online* do FNDE, em funcionamento a partir de 2011. Os registros do SigPC são realizados pelos gestores públicos municipais e estaduais responsáveis pela execução local do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, para fins de prestação de contas” (BRASIL, 2018).

É importante ressaltar a importância desses dados, visto que eles foram inseridos pelos próprios entes municipais para o cumprimento regular das prestações de contas. Assim, o comparativo dessa planilha com os editais e contratos executados pelos municípios será um indicador importante para discussão da efetividade da chamada pública.

As informações das Tabelas 1, 2 e 3 demonstram que, aparentemente, o Programa vem aumentando sua efetividade na transferência e reserva de mercado destinado aos agricultores familiares nos municípios de Franca e Patrocínio Paulista e não se realiza de forma concreta no município de Ribeirão Corrente. Porém, a análise dessas informações não pode ser o único critério para definir o cumprimento e assim qualificar o êxito do Programa.

É necessário considerar a execução de todo o procedimento de compra, ou seja, desde a seleção dos projetos de venda ao pagamento dos agricultores e o oferecimento da alimentação aos alunos.

Tabela 1 – Cumprimento da Lei nº. 11.947/2009 no município de Franca

Ano Exercício	Total recurso transferido pelo FNDE	30% dos Recursos Transferidos pelo FNDE	Valor das aquisições da agricultura familiar	Percentual cumprido
2011	R\$ 4.152.300,00	R\$ 1.245.690,00	R\$ 392.970,36	9,46%
2012	R\$ 4.465.560,00	R\$ 1.339.668,00	R\$ 984.398,41	22,04%
2013	R\$ 5.037.369,60	R\$ 1.511.210,70	R\$ 1.606.100,23	32%
2014	R\$ 4.555.537,20	R\$ 1.366.661,09	R\$ 1.898.059,17	42%
2015	R\$ 5.111.188,80	R\$ 1.533.356,40	R\$ 1.801.035,79	35%

Fonte: FNDE, 2018.

Tabela 2 – Cumprimento da Lei nº. 11.947/2009 no município de Patrocínio Paulista

Ano Exercício	Total recurso transferido pelo FNDE	30% dos Recursos Transferidos pelo FNDE	Valor das aquisições da agricultura familiar	Percentual cumprido
2011	R\$ 193.140,00	R\$ 57.942,00	R\$ 58.939,73	30,52%
2012	R\$ 204.900,00	R\$ 61.470,00	R\$ 79.314,50	38,71%
2013	R\$ 215.800,00	R\$ 64.740,00	R\$ 71.898,42	33%
2014	R\$ 199.260,00	R\$ 59.778,00	R\$ 52.763,89	26%
2015	R\$ 248.542,00	R\$ 74.562,59	R\$ 107.602,54	43%

Fonte: FNDE, 2018.

Tabela 3 – Cumprimento da Lei nº. 11.947/2009 no município de Ribeirão Corrente

Ano Exercício	Total recurso transferido pelo FNDE	30% dos Recursos Transferidos pelo FNDE	Valor das aquisições da agricultura familiar	Percentual cumprido
2011	R\$ 90.360,00	R\$ 27.108,00	R\$ -	0 %
2012	R\$ 86.376,00	R\$ 25.912,80	R\$ -	0 %
2013	R\$ 123.956,80	R\$ 37.186,79	R\$ 16.842,89	14%
2014	R\$ 119.527,20	R\$ 35.858,10	R\$ 20.389,16	17%
2015	R\$ 133.250,80	R\$ 39.975,00	R\$ 3.180,27	2%

Fonte: FNDE, 2018.

De acordo com a Resolução Nº 26, de 17 de Junho de 2013, os valores repassados pelo FNDE são calculados conforme o número de matrículas apurado com o Censo Escolar do exercício anterior realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira do Ministério da Educação - INEP/MEC.

Esse valor per capita para o repasse dos recursos varia de acordo com o nível de ensino, sendo R\$ 0,30 (trinta centavos de real) para os alunos matriculados no ensino fundamental, no ensino médio e na Educação de Jovens e Adultos - EJA; R\$ 0,50 (cinquenta centavos de real) para alunos matriculados na pré-escola; R\$ 1,00 (um real) para os alunos matriculados em escolas de tempo integral com permanência mínima de 7h (sete horas) na escola ou em atividades escolares e R\$ 1,00 (um real) para os alunos matriculados em creches. O cálculo dos valores a serem repassados considera ainda o número de dias de atendimento, que é de duzentos dias letivos/ano. Resumindo temos a seguinte fórmula:

Valor transferido = número de alunos X 200 dias letivos X valor per capita de acordo com o nível de ensino de cada aluno matriculado, conforme o Censo Escolar do ano anterior.

Esses dados, e a base de cálculo para a transferência dos recursos para o PNAE, demonstram a dificuldade e a resistência dos municípios em ampliarem a oferta de vagas nas mais diversas modalidades de ensino, pois como a transferência é feita com base nas matrículas do ano anterior, qualquer ampliação na demanda será mantida, em sua totalidade, por recursos próprios do município.

Considerando todas as informações e dados apresentados, há que se buscar as especificidades e características de cada município, fazendo uma análise qualificada das

chamadas públicas, desde a seleção dos produtos até a final execução, com o cumprimento dos contratos e pagamento dos agricultores.

Nesse sentido, a interpretação de cada tabela será retomada detidamente em conjunto com os demais documentos e informações de cada município, como os editais, contratos e ordens de pagamento, traçando um panorama geral da execução do Programa em cada um deles.

CAPITULO 04. ANÁLISE DOS EDITAIS E CONTRATOS

Para avaliar a importância das políticas públicas na construção de uma sociedade mais justa, torna-se fundamental a delimitação de seu conceito. Para Souza (2006, p. 24), a definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Entendemos que as políticas públicas são ações, projetos e programas elaborados e executados por entes federados visando atender às necessidades de uma determinada comunidade. Essas necessidades são definidas a partir de um senso comum ou por determinações legais.

Considerando as políticas públicas definidas no âmbito federal, Arretche (2004, p. 17) delimita que:

A concentração da autoridade política varia entre os Estados federativos, dependendo do modo como estão estruturadas as relações entre Executivo e Legislativo no plano federal (Stepan, 1999), bem como da forma como estão distribuídas as atribuições de políticas entre os níveis de governo (Riker, 1964, 1975). Como consequência, pode-se esperar que estes tendam a apresentar variações em sua capacidade de coordenar políticas nacionais, dependendo da maneira como estão estruturadas essas relações em cada Estado.

A dificuldade em efetivar as medidas e verificar a eficácia das propostas demonstra a necessidade de avaliar os fundamentos de cada política, buscando estabelecer parâmetros de análise para posterior intervenção, quando for o caso.

Nesse sentido, a relação entre os entes da Federação determinará, em grande medida, o êxito ou o fracasso de determinados programas, principalmente quando houver relações de interdependência não claramente delimitadas, condicionadas pela adesão ou pela obrigatoriedade.

A Constituição Federal delimitou, através do artigo 208, inciso VII, que à União caberia prover a alimentação de todos os educandos de todas as etapas da educação básica. Por esse preceito legal, justifica-se a manutenção do Programa Nacional de Alimentação Escolar, implantado desde 1955. A União, então, estabelece requisitos e determinações para que aconteçam as transferências de recursos financeiros.

Pelo volume de recursos transferidos, a Lei nº. 11.947/ 2009, ao definir que no mínimo 30% deveriam ser utilizados na aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar,

estabeleceu, através de um programa nacional de política pública, de uma reserva importante de mercado institucional para os agricultores familiares.

Essa reserva possibilitaria aos agricultores um mercado seguro para a compra de sua produção, com a possibilidade de melhora em seus ganhos e, conseqüentemente, na sua qualidade de vida.

Vale lembrar que os recursos do PNAE são recursos de transferência direta para Estados e Municípios, sendo uma política nacional descentralizada, tendo a União a responsabilidade de transferir os recursos, porém o gerenciamento do programa fica a cargo dos demais entes.

Essa capacidade financiadora garante ao Governo Federal o direito de propor mudanças e estratégias para implementar políticas nem sempre entendidas da mesma forma pelas outras esferas governamentais. Podemos comparar essa determinação legislativa às reformas analisadas por Arretche (2002, p. 451):

[...] o fato de o sucesso das reformas depender da capacidade do Executivo federal para superar o poder de veto à implementação de políticas decorrente da baixa integração vertical de estados federativos. Em razão da sua autonomia política e fiscal, os governos subnacionais adotam as políticas federais apenas por adesão voluntária ou obrigação constitucional.

De tal modo, ainda que o Governo Federal queira implementar uma política de fomento à agricultura familiar, utilizando de sua capacidade de legislar e normatizar condutas, a falta de preparo e entendimento das demandas sociais pelos demais entes emperram a execução no âmbito local.

Dessa forma, é necessário analisar os dados disponíveis para construir indicadores confiáveis sobre a eficácia dessa política de fomento à agricultura familiar.

4.1 Análise dos Editais e Contratos por Município

Caracterização das chamadas públicas nos municípios

A realização das Chamadas Públicas no município de Franca e, conseqüentemente, sua validade, não coincidiu com o ano em exercício; assim, no decurso de quatro anos, realizaram-se apenas três chamadas públicas, o que levou os alunos a ficarem alguns meses sem a entrega de produtos provenientes da agricultura familiar, considerando que esses períodos em descoberto ocorreram durante o ano letivo.

Tabela 4 – Chamadas Públicas realizadas pelo município de Franca de 2013 a 2016

	Data da abertura	Data de encerramento
2013	29/7/2013	28/7/2014
2014	1º/9/2014	31/8/2015
2016	8/3/2016	7/3/2017

Fonte: Elaborado pela autora, 2018

É interessante observar que, mesmo não realizando todas as chamadas, o município de Franca cumpriu a obrigatoriedade de destinar os 30% de recursos para a agricultura familiar, conforme apontado no Sistema de Gestão de Contas – SigPC – Contas *Online* do FNDE, e apresentado de forma resumida na Tabela 1. O que favoreceu esse cumprimento foram as especificidades das chamadas públicas, onde fica evidente a preferência por produtos processados, com baixa perecibilidade, como será apresentado na Tabela 8.

Já as Chamadas Públicas no município de Patrocínio Paulista aconteceram regularmente no início de cada ano, porém prevalecendo o recorte temporal para a finalização da vigência do processo, mesmo sem o exaurimento do objeto contratado, ficando o agricultor com o prejuízo pelos pedidos não realizados dentro do prazo estipulado.

Tabela 5 – Chamadas Públicas realizadas pelo município de Patrocínio Paulista de 2013 a 2016

	Data da abertura	Data de encerramento
2013	25/3/2013	31/12/2013
2014	9/1/2014	31/12/2014
2015	11/3/2015	31/12/2015
2016	22/3/2016	31/12/2016

Fonte: Elaborado pela autora, 2018

É importante ressaltar que, nos contratos efetivados em 2013 e 2014, havia cláusula que previa o aditamento dos contratos por, no máximo, 3 (três) anos, situação esta que nunca foi efetivada, destacando que se tratava de cláusula manifestamente ilegal, pois o artigo 57 da Lei nº. 8.666/93, que rege os Contratos Administrativos, permite o aditamento apenas de Contrato de Serviços, e não de Contratos de Fornecimento, como é o caso de fornecimento de alimentos para a alimentação escolar.

O interessante é que, nesse momento, a justificativa para a possível renovação era de que “a prorrogação se faz necessária para que haja planejamento de safras, respeitando os

ciclos mais longos de produção que podem variar de três, seis e até nove meses”. Isso significa que havia, à época, uma preocupação com o produtor e com as etapas da produção agrícola, que, aos poucos, foi sendo abandonada.

Em Ribeirão Corrente, ainda que a obrigatoriedade da destinação de partes dos recursos transferidos pelo FNDE devesse acontecer logo após a edição da Lei nº. 11.947/2009, a destinação correta dos recursos e a consequente realização das chamadas públicas iniciaram-se apenas em 2013.

Conforme a Tabela nº. 3 supracitada, que apresenta os dados de cumprimento de 30% dos recursos transferidos para a agricultura familiar no município de Ribeirão Corrente, nos anos de 2011 e 2012 não houve aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar.

A partir de 2013 as chamadas públicas passaram a acontecer anualmente, com a fixação de tempo para a vigência da chamada e não de cumprimento do objeto para a execução ou encerramento do contrato. Isso significa que, tanto nos editais como nos contratos, havia cláusula expressa de que “a CONTRATADA obriga-se a entregar os gêneros alimentícios até 31 de dezembro” e não faz menção à obrigatoriedade de entrega e à concomitante compra dos itens contratados.

Isso porque, em todas as chamadas públicas e contratos analisados, nenhum executou totalmente o quantitativo contratado.

Tabela 6 – Chamadas Públicas realizadas pelo município de Ribeirão Corrente de 2013 a 2016

	Data da abertura	Data de encerramento
2013	14/3/2013	31/12/2013
2014	13/5/2014	31/12/2014
2015	3/3/2015	31/12/2015
2016	4/4/2016	31/12/2016

Fonte: Elaborado pela autora, 2018

Outra situação que merece destaque, conforme dados da tabela acima, é a demora na execução e na formalização de todo o processo de compra por meio da chamada pública.

O interesse demonstrado pelos gestores é simplesmente o cumprimento do percentual exigido pela Lei nº. 11.947/2009. As demais finalidades do programa, como prover uma alimentação mais saudável aos alunos e favorecer o desenvolvimento do meio rural, não se visualizam a partir dos documentos analisados.

Regularidade da Solicitação, presença de cardápios e parecer de órgão responsável.

A Secretaria Municipal da Educação do município de Franca possui departamentos específicos para área da gestão administrativa da Educação, sendo a Divisão de Merenda Escolar órgão responsável pela elaboração dos cardápios e consequente solicitação ao processo de compra. Destaca-se que, no processo administrativo, não há nenhum cardápio ou parecer de aprovação dele pelo Conselho de Alimentação Escolar – CAE.

Isso significa que, ainda que haja a elaboração de cardápios prévios à chamada pública, estes não constam do processo de compra, conforme exigência legal.

A ausência de parecer homologatório do CAE evidencia a falta de articulação entre os agentes e membros da comunidade escolar, bem como ausência de interação prévia entre os agricultores familiares, ou até mesmo da Secretaria de Desenvolvimento, que é órgão responsável pela promoção da agricultura no município.

Em Patrocínio Paulista, a solicitação para as chamadas públicas partiram ou da Secretaria da Educação ou da nutricionista responsável, constando no ofício que os itens ali descritos faziam parte do cardápio previamente aprovado pelo Conselho de Alimentação Escolar, inclusive com cópia da Ata de Aprovação.

Nenhum documento faz referência à atuação junto aos agricultores familiares locais, ainda que a nutricionista faça referência a reuniões para a seleção dos itens produzidos e sua capacidade de produção, quando da realização de entrevista. Isso quer dizer que não possuem o cuidado de registrar o discutido, favorecendo, assim, intervenções não estipuladas em reuniões.

A Secretaria da Educação de Ribeirão Corrente sempre realizou os pedidos de abertura do processo de compra através de Chamada Pública, porém, em nenhum documento foi possível vislumbrar a presença de cardápio previamente aprovado ou parecer do Conselho de Alimentação Escolar, muito menos conversas ou reuniões com os agricultores familiares locais para a seleção dos itens produzidos no município.

Cumprimento dos prazos legais, inserção do preço médio no edital.

A legislação define que, entre a publicação do edital e a realização da chamada pública, é necessário um prazo mínimo de 20 dias para o recebimento dos projetos de venda, obrigatoriedade que foi efetivamente cumprida em todos os municípios.

Outra informação essencial, que deve constar do edital, são os preços de aquisição para cada produto. Esse preço será determinado com base na realização de pesquisa de mercado, e o valor final será o preço médio de, no mínimo, três mercados de âmbito local, priorizando a feira do produtor da agricultura familiar.

No município de Franca, em 2013 e 2014, não houve a publicação do preço; somente em 2016 passaram a constar nos editais os preços que seriam pagos ao agricultor, porém com a utilização dos preços de somente um fornecedor: a Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo – CEAGESP.

Isso quer dizer que, ao utilizar os valores obtidos somente através da CEAGESP, não se observa a intenção do gestor em pagar ao produtor um preço equivalente ao preço do mercado varejista, pois não estabelece o preço médio de, no mínimo, três mercados locais. Há uma tentativa de buscar o menor preço para a Administração Pública, desqualificando a chamada pública e a aproximando das licitações, em que o objetivo é adquirir o melhor produto pelo menor preço.

Em Patrocínio, a situação que merece destaque é em relação à publicação do preço médio no edital. Em 2013 e 2014, não houve a publicação do preço e a definição do preço médio somente se realiza como uma etapa comum de dotação orçamentária prévia e obrigatória para os gastos públicos, constante apenas do processo administrativo. Em 2015, passou a constar no edital os preços que seriam pagos ao agricultor, porém com a utilização de cotações realizadas em *sites* da rede mundial de computadores e mercados da cidade vizinha. Somente em 2016, a elaboração e posterior publicação do preço médio realizou-se nos moldes legais estabelecidos.

As regras básicas de prazos e formalidades foram cumpridas em sua grande maioria pela prefeitura de Ribeirão Corrente, mas, como já observado nos outros municípios, a elaboração dos preços médios não se realiza de forma clara e objetiva conforme preconizado.

Mas é importante salientar que, ainda quando o preço médio foi publicado nos editais, esses preços foram denominados e tratados como referência. Isso quer dizer que, por eles, se estabelecia uma concorrência entre os participantes.

Vale destacar a situação e dinâmica de seleção das propostas prevista nas disposições gerais de todos os editais: “Os gêneros alimentícios da agricultura familiar não poderão ter preços inferiores aos produtos cobertos pelo Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF), e nem poderão ter preços superiores ao preço de referência calculado e constante do Anexo I desta Chamada Pública”.

Ao estabelecer um parâmetro para os preços diferentes daquele determinado pela Lei nº. 11.947/2009, a Administração Pública deixa de realizar uma chamada pública e realiza uma licitação, bem próxima ao sistema de Registro de Preços, assim como ocorre na Prefeitura Municipal de Patrocínio Paulista.

Fica evidente a realização de uma licitação simplificada, quando a seleção dos projetos de venda se realiza a partir do menor preço, desconsiderando o preço médio e dando preferência à agricultores familiares de outras localidades, em detrimento do agricultor local. Os preços homologados ao final da chamada pública e pagos ao agricultor familiar foram inferiores àqueles contidos no edital em 2013 e 2014, justificando, assim, o parâmetro de preços contidos nos editais, ou seja, preços não inferiores ao PGPAF, nem superiores ao preço de referência.

Camargo, et. al. (2016) ao estudar as chamadas públicas em municípios paulistas, declaram que essa a ausência dos preços de referencia leva a concorrência entre os agricultores, aproximando as chamadas públicas das licitações.

Em 2012, apenas 27,4% das Chamadas Públicas continham o preço ofertado, índice que se elevou para 37,2% em 2013. Dessa forma, esses editais seguiram mais a lógica das licitações do que a diretriz de concorrência igualitária que se pretende com o instrumento Chamada Pública. (CAMARGO, et. al., 2016, p. 49)

Acrescenta-se que as fases sucessivas do processo de compra, como a habilitação dos participantes, adjudicação e homologação do processo, realizam-se exatamente como num processo licitatório, afastando-se ainda mais dos princípios da chamada pública estabelecidos pela Lei nº. 11.947/2009.

Produtos ou alimentos constantes em cada chamada pública.

A efetividade da chamada pública dependerá, em grande medida, dos itens constantes do edital. Ora, de todos os alimentos constantes do cardápio que irão compor a alimentação escolar, aqueles que poderão ser adquiridos por meio da chamada pública são somente os advindos da agricultura familiar. Os demais serão adquiridos por meios regulares de compras, selecionados pela Administração Pública, ou seja, por procedimento licitatório.

Acontece que a seleção dos itens constantes não obedece a essa lógica, pois, se os produtores locais possuem prioridade de venda, ao inserir produtos não correspondentes à realidade e à aptidão agrícola da região, o gestor demonstra não ter interesse em contratar

produtos da agricultura familiar, muito menos auxiliar no desenvolvimento rural local, que é o que preconiza o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, ao destinar parte dos recursos transferidos para o acesso de produtores familiares a mercados institucionais.

Em Franca, na chamada pública realizada em 2013, alguns itens merecem especial destaque, e foram divididos em dois grupos. No primeiro, pela ausência de produtores locais e, no segundo, pelas especificidades das exigências para o fornecimento dos produtos. Em ambos os casos, torna-se impossível realizar-se a venda pelos agricultores familiares locais.

No primeiro caso, de produtos que não correspondentes à aptidão agrícola da região, estão: arroz agulhinha, batata, maçã gala, maçã fuji, maçã red, mandioca salsa, pera e achocolatado em pó.

Camargo et. al. (2016), expõe que o simples cumprimento da destinação dos recursos ao agricultor familiar, conforme determina a Lei 11.947/09, sem observar quais produtos foram inseridos na chamada, não contribui para o cumprimento dos objetivos primários do PNAE.

A logística da entrega, e sobretudo a origem do produto comprado por uma prefeitura ou o destino do produto entregue ao PAA, tem relação direta com a discussão dos circuitos curtos de comercialização, que constitui numa das demandas da soberania alimentar. Quanto mais um produto viaja, mas perde sua identidade e desassocia as esferas de produção e consumo. Portanto, uma prefeitura paulista que cumpre a Lei 11.947 comprando de uma cooperativa do Rio Grande do Sul ou Santa Catarina, formada apenas parcialmente por produtores familiares, mas portadora de DAP jurídica, não promove o desenvolvimento da agricultura familiar local ou contribui para a soberania alimentar da região.

Ou seja, a lógica do PNAE não é simplista, outros objetivos secundários são almejados com as compras públicas, entre eles a promoção da própria agricultura familiar, valorizando o agricultor e dando condições para sua permanência no campo, assim como a soberania alimentar dos próprios agricultores e dos alunos destinatários da alimentação escolar.

A exclusão dos agricultores em determinadas chamadas públicas se deve também à inclusão de produtos com exigências técnicas realizáveis apenas por grupos muito bem equipados e estruturados.

Em 2013, constava no edital do município de Franca: açúcar cristal, biscoito doce tipo maisena, biscoito doce tipo rosquinha, biscoito tipo *cream cracker*, ervilha em conserva, extrato de tomate, farinha de trigo, leite tipo C, macarrão parafuso, milho verde em conserva, suco concentrado, suco individual natural.

Destaca-se que alguns produtos, além de não corresponderem à aptidão agrícola da região, ainda exigem especificações técnicas dificilmente cumpridas por esse grupo de produtores, ou que só podem ser cumpridas pela indústria, tais como: elevado grau de processamento, embalagem primária, embalagem secundária, número do lote, rotulagem, etc.

Baccarin et. al. (2011), argumentam que o grau de processamento dos produtos irá necessariamente determinar o tipo de fornecedor, e que dificilmente os agricultores familiares terão condições de atender determinadas demandas. Assim, o município ao colocar em suas chamadas públicas produtos que dependam de um alto grau de processamento, está automaticamente excluindo os agricultores familiares.

Outra importante discussão se estabelece em torno do grau de processamento industrial do produto de origem agropecuária. Segundo Guilhoto et al (2007), os produtos de caráter familiar têm menor articulação com o setor industrial que os produtos provenientes da agricultura patronal. Sendo assim, tendo em vista o atendimento ao Artigo 14, espera-se uma demanda maior, por parte dos municípios, de produtos *in natura* e com baixo grau de processamento, do que de produtos com médio e alto grau de processamento. (BACCARIN et. al., 2011, p. 12)

Não se está aqui defendendo que as chamadas públicas contenham apenas alimentos *in natura*, mas que seja observada a capacidade de fornecimento e atendimento dos agricultores locais; o que poderia ser realizado através da articulação dos gestores com outras Secretarias ou com os próprios agricultores.

Nos anos seguintes, 2014 e 2016, itens notoriamente não produzidos pela agricultura familiar são excluídos, mas percebe-se a manutenção de produtos com alto valor agregado e que não são produzidos na região, com um crescente aumento nos seus quantitativos, como: leite tipo C, iogurte com polpa de frutas, arroz agulhinha e suco individual natural. Em 2016, exclui-se o leite tipo C, e acrescenta-se outro sabor de suco individual.

Em 2016 foram mantidos os produtos com baixa perecibilidade se transportados de forma adequada, favorecendo, conseqüentemente, a compra em municípios diversos, ou em estados diversos. Em contrapartida, houve uma diminuição na quantidade pedida de produtos não processados ou pouco processados, como verduras, frutas e legumes.

Essa dinâmica explica como o município de Franca conseguiu atingir o limite mínimo de 30% da destinação dos recursos com a agricultura familiar, pois o valor de cada item, aliado ao volume solicitado, atende à porcentagem econômica determinada legalmente, mas não amplia a participação dos agricultores familiares existentes no município. Aliás, nas três chamadas públicas analisadas, não houve contratação com nenhum produtor ou associação do município.

Com a inserção desse tipo de produtos no edital, resolve-se o questionamento de como o município conseguiu cumprir sua obrigação legal de destinação dos recursos para a agricultura familiar, quando não realizou a chamada pública em 2015.

Ora, a chamada pública realizada em 2014 teve validade de setembro de 2014 a agosto de 2015, e o quantitativo solicitado em cada pedido e a possibilidade de estocagem favoreceram no atingimento da destinação dos recursos, comprovado pelos contratos e notas fiscais, sendo o arroz produto indispensável para o cumprimento desse êxito a cada ano.

Não é possível evidenciar a preocupação do gestor em favorecer os circuitos curtos de comercialização e, assim, oferecer alimentos mais frescos e nutritivos aos alunos. Nem mesmo auxiliar na economia rural local, pois não foram registradas compras dos agricultores do município. Evidencia-se apenas o cumprimento da porcentagem indicada no artigo 14 da Lei nº. 11.947/ 2009, com grupos formais bem articulados de outras regiões.

Pela análise da Tabela 7, fica evidente que os contratantes com o município de Franca possuem pouca ou nenhuma relação com a aptidão agrícola da região e, ainda que façam parte de associações ou cooperativas de agricultores familiares, esses contratos não favorecem a produção local e um possível auxílio nas condições dos produtores da região.

Tabela 7 – Relação dos Contratantes com o município de Franca, Estado de São Paulo, e suas respectivas cidades de origem / distância

Cidade e estado dos contratantes	Distância do município de Franca
Nova Palma – RS	1.424 km
Garibaldi – RS	1.350 km
Querência do Norte – PR	844 km
Andradina – SP	462 km
Itápolis – SP	213 km
Ribeirão Preto – SP	90 km
Claraval - MG	30 km
Restinga – SP	14 km

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018

Por outro lado, nesse mesmo quesito de produtos constantes nas chamadas públicas, no município de Patrocínio Paulista todos os itens presentes em cada edital correspondiam à aptidão agrícola da região, com a predominância de hortifrútis sem grande exigência de processamento. Dois itens apenas exigiam um processamento específico: mandioca

descascada, picada, sem pavio e congelada; e o mel acondicionado em saches de 10 (dez) gramas.

Outro fator de destaque é que os itens e os quantitativos são os mesmos nos quatro processos de compra analisados. Apenas alguns itens pontuais foram substituídos como, por exemplo, o espinafre pela couve-flor.

No caso do município de Ribeirão Corrente, a grande maioria dos itens constantes no edital correspondia à aptidão agrícola da região, com a predominância de hortifrútiis sem grandes exigências de processamento. Apenas em 2013, houve a inclusão de item que exigia um maior processamento, como o leite tipo C pasteurizado e embalado em embalagens de saco de polietileno de baixa densidade.

Porém, a inclusão de alguns itens causa estranheza pela dificuldade de sua produção nas quantidades demandadas e da pouca representatividade na produção regional, como: batata bolinha, batata inglesa, cebola, maçã, melão, pera e leite tipo C, principalmente quando cruzamos esse dado com os dados dos fornecedores habilitados, que geralmente são fornecedores locais ou regionais. O que pode sugerir que estes não produzem os alimentos vendidos, atuando como meros atravessadores de produtos provenientes de centrais de abastecimento regional ou local.

Grupos de fornecedores habilitados para a chamada pública e cumprimento dos contratos.

Como a seleção dos projetos de venda não se estabelece em relação ao menor preço, como nas licitações comuns, a Resolução nº. 26, de 17 de junho de 2013, definiu critérios de seleção. Priorizaram-se os fornecedores locais em detrimento daqueles pertencentes ao território rural, estaduais e nacionais, seguindo essa ordem de seleção.

Além disso, dentro de cada grupo, há que se verificar e dar prioridade aos assentamentos de reforma agrária, às comunidades tradicionais indígenas e às comunidades quilombolas, aos fornecedores certificados de alimentos orgânicos ou agroecológicos, aos grupos formais, aos grupos informais e aos fornecedores individuais, respeitando também essa ordem de seleção.

Segundo o artigo 25, § 2º, inciso III, os **Grupos Formais são organizações produtivas** detentoras de Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – DAP Jurídica; já os **Grupos Informais são agricultores familiares** detentores de DAP Física.

Em todas as chamadas públicas analisadas no município de Franca, só participaram grupos formais estaduais e nacionais, sem estabelecer as prioridades previstas no artigo 25 da Resolução n.º. 26, de 17 de junho de 2013. Deve ser destacado que não houve, em nenhuma das chamadas analisadas, a participação de organizações produtivas ou agricultores do município de Franca.

É interessante fazer nota que, segundo os dados da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD, 2018), o município de Franca conta, atualmente, com 73 agricultores familiares com DAP Física ativa, o que demonstra a falta de articulação da Administração Pública com a assistência técnica fornecida pela Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI) e a falta de interesse em estabelecer relações de compra com os agricultores locais, pois o número seria mais que suficiente para o atendimento da demanda escolar.

Para a boa execução da chamada pública, considerando-se todas as obrigações legais, é essencial garantir a real participação dos agricultores familiares locais, porém a efetividade do Programa não pode ser garantida apenas por uma burocrática chamada pública.

O processo administrativo de aquisição de bens e serviços não se encerra com os procedimentos licitatórios ou, como no caso, procedimentos especiais de dispensa de licitação. A fase sucessiva desse processo torna-se tão essencial quanto o processo de seleção das propostas de venda, que são os contratos administrativos.

Observe que a Lei n.º. 11.947/2009 dispensa o processo licitatório para seleção dos agricultores familiares que farão a venda dos produtos, porém, após essa seleção, a regulamentação dos contratos volta a ter por base a Lei n.º. 8.666/1993, por ora afastada pela Lei n.º. 11.947/2009. Assim, os contratos administrativos firmados entre o poder público e os agricultores familiares serão disciplinados pelos artigos 54 a 80 da Lei n.º. 8.666/1993 (Lei Geral das Licitações e Contratos).

Os contratos administrativos, ainda que regidos por regras próprias, devem ser cumpridos, principalmente quando se trata da remuneração do particular. A possível alteração na remuneração não pode ser por ato unilateral.

Diferentemente do que ocorre no direito privado, em que vigora o princípio segundo o qual os contratos devem ser cumpridos tal como escritos (*pacta sunt servanda*), no Direito Administrativo, a legislação autoriza que a Administração Pública promova a modificação unilateral das cláusulas do contrato, instabilizando a relação contratual diante de causas supervenientes de interesse público. Porém, os dispositivos contratuais que tratam da remuneração do particular nunca podem sofrer alteração unilateral, à medida

que eventuais modificações em tais cláusulas pressupõem a anuência do contratado (MAZZA, 2013, p. 428).

Nesse sentido, a compra do objeto contratado com os agricultores familiares deve ser cumprida na sua integralidade e a eventual alteração no quantitativo dos produtos contratados dependerá de anuência dos referidos agricultores.

Porém, na análise das chamadas públicas realizadas pela prefeitura de Franca, observamos que a execução integral dos contratos aconteceu quando os produtos derivavam de grandes associações, como produtos que dependem de processamento ou com um amplo prazo de validade (leite, arroz, suco integral). Os contratos com produtos de hortifrúti, em sua quase totalidade, foram parcialmente cumpridos, sem a presença de contrato aditivo ou anuência dos agricultores para supressão dos quantitativos.

Essas informações, com os respectivos valores dos contratos, notas de empenho e pagamentos, foram obtidas no portal da transparência do município de Franca¹ e pelo Sistema de Gestão de Prestação de Contas – SIGPC² do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

Observando a Tabela 8, pelos valores pagos a cada fornecedor é possível verificar a ênfase do município em cumprir a determinação legal de transferência, sem se preocupar em favorecer o agricultor local, e conseqüentemente o descaso com os princípios norteadores do PNAE.

¹ http://www.franca.sp.gov.br/portal-transparencia/paginas/publica/consulta_licitacao.xhtml. Acesso em 6 out. 2017

² <https://www.fnede.gov.br/sigpcadm/sistema.pu?operation=localizar>. Acesso em 6 out. 2017

Tabela 8 - Análise comparativa entre contratos e execução do município de Franca - Ano 2013

Nome do produtor	Origem	Distancia da cidade de origem à Franca	Produtos	Valor executado / Portal Transparência	Percentual valor total executado (%)
Cooperativa Agrícola Mista Nova Palma LTDA	Nova Palma/RS	1.424 km	Arroz	R\$ 307.800,00	19,30
Cooperativa Nacional Agroindustrial Coonai	Ribeirão Preto/SP	90 km	Leite	R\$ 562.000,00	35,24
Coagrossol – Cooperativa dos Agropecuaristas Solidários de Itápolis	Itápolis/SP	213 km	Suco individual	R\$ 444.000,00	27,84
Associação Nacional de Produtores da Agricultura Familiar	Restinga/SP	14 km	Hortifrútiis	R\$ 113.108,35	7,1
Associação Estadual dos Produtores da Reforma Agraria e Agricultura Familiar	Restinga/SP	14 km	Hortifrútiis	R\$ 167.644,37	10,52
TOTAL				R\$ 1.594.552,72	100

Fonte: Elaborado pela autora, 2018

Analisando os dados acima, nota-se que 82,40% dos recursos destinados à agricultura familiar no município de Franca em 2013 foram designados para cooperativas fora de sua região administrativa.

Isso demonstra que, ainda que todo o processo de seleção das propostas de venda tenha ocorrido de acordo com os ditames legais, sem a efetivação da compra a abertura do mercado institucional para o produtor familiar não se realiza, e o fortalecimento da comunidade rural não se efetiva.

Em suma, a valorização dos agricultores familiares e sua importância para a economia rural local ficam apenas no campo do discurso, pois os recursos financeiros reservados a esses grupos não chegam ao seu destino, sendo os desvios apresentados os principais entraves para a garantia da efetividade do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Destaca-se que essas características até o momento pontuadas são específicas da realidade do município de Franca, apontando indicativos de análise, mas que não podem ser transpostas de forma genérica aos demais entes federados.

A dinâmica da participação dos agricultores familiares no município de Patrocínio Paulista é interessante: começa com a participação de Grupos Formais, com DAP Jurídica, e passa para Fornecedores Individuais. O principal motivo dessa mudança é a desarticulação e a impossibilidade da Associação de Produtores locais de contratar com o poder público em razão de condenação em processo judicial.

Durante toda a realização da Chamada Pública, observam-se procedimentos típicos dos processos licitatórios comuns. Isso significa que, ainda que nos editais constem que a aquisição dos gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar se dará por um procedimento especial de compra, o que vemos na prática é a realização de um processo licitatório simplificado.

Os preços médios publicados nos editais de 2013 a 2015 cumprem apenas a função de fazer a reserva legal financeira, ou seja, empenhar o recurso para garantir o pagamento dos fornecedores, exigência do artigo 5º da Lei nº. 8.666/93 em todos os processos licitatórios, na fase interna do processo.

Nesse período, todos os itens contratados foram realizados em valores abaixo daqueles constantes na planilha prévia de preços médios, e os produtores locais deixaram de ofertar quatro produtos, pois a Associação de Produtores de uma cidade vizinha ofereceu preço abaixo daqueles constantes do seu Projeto de Venda.

Assim, a seleção dos projetos de venda não respeitou a ordem de preferência definida pelo Programa; houve a seleção pelo menor preço, tendo por base o preço médio.

Em 2015 ocorreu a desclassificação de um grupo informal de produtores locais. A prefeitura deixou de aplicar o artigo 27, § 4º, da Resolução nº. 26, de 17 de junho de 2013, que determina a possibilidade de o poder público abrir prazo para a regularização da documentação e, assim, não penalizar o produtor, haja vista que a documentação faltante era o Anexo III do edital – Declaração de Produção Própria de Alimentos.

A chamada pública tem esse caráter de inserção do produtor não habituado aos trâmites e contratações com o ente público, mas a sumária desclassificação por falta de documentação de regularidade é procedimento comum nas licitações em geral.

Somente em 2016 os produtores receberam os valores constantes no edital, deixando a prefeitura de praticar o leilão pelo menor preço. Esse ano foi o de maior participação de agricultores familiares, contando com 6 agricultores entregando seus produtos. Mas segundo os dados da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD, 2018), o município de Patrocínio Paulista possui 33 agricultores familiares com DAP Física ativa, o que indica a possibilidade de ampliação na participação e nos produtos ofertados.

Ainda considerando os valores transferidos pelo FNDE para o ano de 2015, que foram da ordem de R\$ 248.542,00 (Tabela 2), e partindo do pressuposto legal que cada agricultor tem o limite individual de venda estabelecido em R\$ 20.000,00, se o município utilizasse todo o recurso do PNAE com a agricultura familiar, a participação se restringiria a 12 agricultores apenas.

Ou seja, é possível aumentar a participação dos agricultores, porém o próprio Programa encontra limitações quando da estimativa de agricultores familiares habilitados a participar.

Por outro lado, a Administração Pública ao elaborar seus editais busca assegurar-se de possíveis impugnações ou responsabilizações. Assim, a tabela que descreve os itens que farão parte da chamada pública é nomeada de Tabela de Estimativa de Consumo.

Com essa descrição, aliada à execução dos contratos, podemos afirmar que as Chamadas Públicas de Patrocínio Paulista são realizadas e executadas como se fossem um Registro de Preços, sistema previsto no artigo 15 da Lei nº. 8.666/93 (Lei Geral das Licitações e Contratos).

Previsto no artigo 15 da Lei nº. 8.666/93, regulamentada pelos Decretos nºs. 3.931/2001 e 4.342/2002, o registro de preços é um sistema utilizado para compras, obras ou serviços rotineiros, no qual, ao invés de fazer várias licitações, o Poder Público realiza uma concorrência e a proposta vencedora fica registrada, estando disponível quando houver necessidade de contratação pela Administração. [...] Mesmo após a efetivação do registro de preços, o Poder Público não é obrigado a contratar com o ofertante registrado, mas ele terá preferência na contratação em igualdade de condições (artigo 15, § 4º) (MAZZA, 2013, p. 382).

O mesmo entendimento sobre o sistema de Registro de Preços pode ser encontrado em Alexandrino e Paulo, 2014.

O artigo 15, inciso II, da Lei nº. 8.666/1993 determina que as compras efetuadas pela Administração Pública devem, sempre que possível, “ser processadas através de sistema de registro de preços”. O denominado “sistema de registro de preços” é um meio apto a viabilizar diversas contratações de compras (a rigor, aquisições de bens e serviços), concomitantes ou sucessivas, por órgãos e entidades da Administração Pública, sem a realização de um específico procedimento licitatório previamente a cada uma dessas compras. [...] É importante anotar que a ata obriga os fornecedores, mas não obriga a Administração. Com efeito, o artigo 16 do Decreto nº. 7.892/2013, cuja base legal é o § 4º da Lei nº. 8.666/1993, literalmente assevera que a existência de preços registrados não obriga a Administração a contratar (Alexandrino e Paulo, 2014, p. 663).

Assim como ocorreu no município de Franca, os contratos para compra de produtos hortifrúti em Patrocínio Paulista foram, em quase sua quase totalidade, apenas parcialmente cumpridos. Apoiados no edital, que trazia uma Estimativa de Consumo, não se viam na obrigação de comprar o que fora contratado, realizando os pedidos conforme a necessidade da Administração, por vezes muito inferior à Estimativa constante nos editais.

Nos contratos encontramos duas cláusulas interessantes que justificam a intenção em executá-los como um registro de preços, sendo a primeira sobre a vigência: “o prazo de vigência deste contrato é até 31 de dezembro de 2016, contado a partir de sua assinatura”.

Isso quer dizer que o destaque é para o recorte temporal, pois, se até 31 de dezembro, o produtor não tiver entregado todo o quantitativo contratado de produtos, o contrato se extingue e seus custos de produção não serão indenizados.

Essa situação foi agravada em 2015 e 2016, com a inserção de nova cláusula nos contratos: “em caso de rescisão do presente contrato por parte da CONTRATANTE, não caberá à CONTRATADA direito a qualquer indenização, salvo nas hipóteses previstas pelo § 2º do artigo 79 da Lei Federal nº. 8.666/93”.

Portanto, a Administração Pública guarda para si o direito de rescindir os contratos de forma unilateral, ou não cumpri-los em sua totalidade, alegando o interesse público subjetivo.

Conforme já abordado, nos contratos que envolvam a remuneração do contratado, a rescisão não poderá acontecer de forma unilateral e os agricultores, ao assinarem o contrato com esse tipo de cláusula, abrem mão desse direito.

Mais uma vez, o agricultor tem suas expectativas de reserva de mercado frustradas, ficando sozinho, com o perecimento do produto no campo. Ainda que, ao longo dos anos, os pedidos e compras no município de Patrocínio Paulista tenham aumentado consideravelmente, os agricultores continuam sem garantia de que podem planejar sua produção com a certeza da venda futura.

Em Ribeirão Corrente, a participação dos agricultores familiares inicia-se em 2013 com apenas duas habilitações, sendo um fornecedor individual e um grupo formal. Nos demais anos analisados, mantém-se a habilitação do mesmo grupo formal, mas aumenta o número de fornecedores individuais, sendo estes agricultores familiares do município. Em 2016, último ano de análise, habilitaram-se para a chamada pública um grupo formal e 5 (cinco) fornecedores individuais.

Pelos dados da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD, 2018), o município de Ribeirão Corrente possui 21 agricultores familiares com DAP Física ativa, o que permitiria continuar aumentando a participação dos agricultores no Programa.

Quanto à seleção das propostas, respeitando as prioridades definidas na legislação vigente, não existe qualquer registro ou indicativo que assegure o seu cumprimento. E, ainda que verificada a ampliação na participação de fornecedores individuais, os primeiros participantes se mantêm, mesmo que os itens selecionados para a venda e designados a cada fornecedor tenham se modificado drasticamente ao longo dos anos.

Por exemplo, em um determinado ano, o agricultor oferece hortaliças e alho; no seguinte, passa a fornecer maçã, batata bolinha e batata inglesa; e no seguinte, banana prata, laranja, mexerica e tomate. O mesmo ocorre com os demais participantes habilitados, o que pode significar uma ausência de continuidade na produção, ou um acordo prévio entre eles para a aquisição dos itens de terceiros não habilitados no processo.

A execução do contrato ocorre da mesma maneira que nos municípios anteriormente analisados, ou seja, sustentando-se no edital, que prevê a entrega conforme a necessidade: a Administração Pública não se via obrigada a comprar todo o quantitativo que foi contratado. Novamente, a extinção do contrato acontece pelo decurso do tempo e não pelo seu cumprimento, deixando o agricultor familiar com o ônus da produção não adquirida.

Ainda que haja cláusula de alteração do quantitativo contratado, ou seja, possibilidade de aditamento ou supressão, não houve qualquer manifestação formal para a supressão.

Di Pietro (2014) adverte que a Administração Pública tem limitações à alteração unilateral dos contratos, definidas pelos princípios da variação do interesse público e do equilíbrio econômico-financeiro inicial. Assim, a não execução dos contratos nos valores inicialmente estipulados fere esse equilíbrio econômico-financeiro preconizado no artigo 65, § 6º, da Lei nº. 8.666/93.

CAPITULO 05. OS ATORES SOCIAIS QUE COMPÕEM A CHAMADA PÚBLICA E SUA VISÃO DO PROCESSO.

A pesquisa de campo se fundamentou em 15 entrevistas com os diversos atores sociais envolvidos no processo de elaboração das chamadas públicas e, respectivamente, a venda e a compra dos produtos destinados à alimentação escolar.

Após a análise dos editais e contratos, houve a necessidade de ouvir os atores sociais e suas representações sobre os processos de compra, suas perspectivas, expectativas e dificuldades na participação desse Programa, que tem como um dos objetivos o fortalecimento da agricultura familiar local.

Foram entrevistados os Prefeitos Municipais e o Secretário Municipal da Educação, nutricionistas responsáveis, funcionários públicos que formalizaram e deram andamento à chamada pública e agricultores familiares dos municípios de Franca, Patrocínio Paulista e Ribeirão Corrente.

Segue a análise qualitativa das respostas, considerando três grupos básicos: gestores políticos, gestores técnicos e agricultores familiares, pois são os atores sociais responsáveis pelo processamento, compra e venda dos alimentos necessários à alimentação escolar.

5.1 Os gestores políticos

A designação dos entrevistados como gestores políticos considerou os cargos eletivos e ou comissionados, visto que são eles que determinam as políticas de governo que serão priorizadas durante o mandato.

Os prefeitos e secretários municipais são figuras determinantes na condução e efetividade do PNAE, considerando todos os objetivos do programa, ou seja, o oferecimento de alimentos de qualidade e a garantia da participação dos agricultores familiares.

O entendimento sobre a agricultura familiar implica em seu reconhecimento como categoria social e sua importância como produtores. Mas a percepção geral dos gestores é pelo fortalecimento do Programa e as possibilidades de expansão na participação dos agricultores familiares.

Ao serem questionados sobre as principais dificuldades encontradas, argumentaram que o desinteresse e a falta de informação dos produtores se sobrepõem às dificuldades burocráticas para o atendimento aos requisitos pré-estabelecidos para participação na chamada pública.

Falta de informação, eu penso que aí seria uma responsabilidade do ente estatal, eu abordei isso no começo, penso que os entes falham muito na questão da informação, de fazer chegar a informação adequada, correta, tem agentes para poder informar. Acredito que não seja nosso caso, porque aqui nós conseguimos avançar muito essa ligação estatal com o pequeno produtor rural. Mas de um modo geral eu penso que é a falta de informação e a falta do pequeno produtor rural sentir-se amparado, no bom sentido de amparado, com alguém do ente estatal, que abra as portas para ele para que ele possa entrar, porque ele tem dificuldade de abrir essas portas. (Entrevista prefeito de Patrocínio Paulista, 2016)

É importante destacar essa percepção da responsabilidade do ente estatal como condicionante para a viabilização da participação do agricultor. Por outro lado, a participação dos agricultores familiares do município dependeu, em grande medida, dos assentamentos de reforma agrária da região que já possuíam conhecimento e experiência na contratação com o poder público. Nesse contato preliminar os assentados ofereceram suporte jurídico e auxiliaram os agricultores familiares locais nos projetos de venda, logística e posterior contratação com a Administração Municipal.

Quanto ao procedimento da chamada pública, os gestores percebem a necessidade desse instrumento como forma de inserção e ampliação de mercado ao agricultor.

No meu entendimento favorece, no sentido de não criar privilégios, mas favorece o sentido de dar oportunidade ao pequeno produtor rural de disputar mercado em que se não houvesse o arranjo ele não participaria nunca. Na verdade ele seria explorado pelo atravessador que ia lá pegar a produção num preço aviltante pelo atravessador, para colocar no mercado depois por um preço muito maior. Então quer dizer, que esse programa de certo modo traz uma alforria, entre aspas, para o pequeno produtor rural, no sentido dele se tornar mais livre, poder vender o produto dele, a produção dele, e dá oportunidade do produto dele tem um valor melhor e poder ganhar mais com aquilo que ele que produz. Então eu tenho para mim que favorece o sentido da oportunidade, é um arranjo completamente legal, constitucional, que traz um avanço econômico com a economia solidária muito grande. (Entrevista prefeito de Patrocínio Paulista, 2016)

Os gestores entrevistados qualificam o programa como um promotor da melhoria da qualidade de vida dos agricultores. Citam a melhoria na capacidade de compra, melhorando suas propriedades, seus meios de transporte e a ampliação da própria produção.

Em contrapartida, foi possível observar que os gestores não possuem o controle da execução dos contratos. Em Patrocínio Paulista o prefeito afirmou que o município destina, no mínimo, 70% dos recursos do PNAE para a agricultura familiar, porém, ainda que tenha cumprido em todos os anos a destinação obrigatória, o percentual de 70% nunca foi alcançado.

Em Ribeirão Corrente o gestor não tinha conhecimento da não execução total dos contratos, afirmando o contrário. E essa inexecução dos contratos, conforme já abordado, coloca em risco todo o Programa pela não destinação dos recursos ao agricultor familiar, que já se comprometeu com a entrega.

Não vou te mentir não, foi difícil porque muita das vezes ele (agricultor) acha que o poder público é obrigado a ficar com aquilo que ele traz, que já que tá no contrato. Mas quando ele não tem (o produto), que a gente é obrigado a aceitar ele não entregar. Então isso que é dificuldade, a responsabilidade de entregar e receber aquilo que você precisa. Então a agricultor ainda, entre aspas, ele não tem essa cultura ainda da... eu fiz o contrato tem que cumprir, entendeu? Porque se nós fizemos o contrato e contratamos, nós somos obrigados a pegar, porque ele plantou para nós. Se precisar de mais, aí é uma situação que você pode fazer aditivamente, mas aquilo que está contratado você tem que honrar. Mas hoje está se adaptando, porque ele sabe que recebe em dia, ele não tem problema, aquilo que é contratado é pago. Não há desconto, não há nada, só que ele tem que entregar uma mercadoria de qualidade. (Entrevista prefeito de Ribeirão Corrente, 2016)

Por outro lado, é possível observar a necessidade de melhorar a qualidade dos produtos ofertados, as dificuldades de entrega e os entraves no entendimento das obrigatoriedades decorrentes da contratação com o poder público.

Assim, pelas regras de Direito Administrativo, o setor competente e responsável pela Alimentação Escolar, que comumente é a Secretaria de Educação, após analisar a demanda e discriminar detalhadamente o objeto a ser adquirido, solicitam ao Chefe do Executivo, autorização para abertura do processo de compra.

Após a autorização, é possível dar início ao processo de dispensa do processo licitatório e a execução da chamada pública, que será conduzida pelos gestores técnicos da Comissão Permanente de Licitações, sendo primordial verificar o entendimento destes sobre o procedimento em análise.

Cumpre destacar que o prefeito do município de Franca não encontrou oportunidade para a realização da entrevista, considerando que o assunto era de natureza estritamente técnica, indicando que o contato deveria ser realizado apenas com o Secretaria Municipal de Educação.

5.2 Os gestores técnicos

A seleção dos entrevistados considerou as possibilidades de atuação dos servidores para execução das chamadas públicas, considerando as etapas previstas nas resoluções elaboradas pelo FNDE para o cumprimento da Lei nº. 11.947/2009.

Foram entrevistados nutricionistas, presidentes da Comissão Permanente de Licitações e procuradores jurídicos dos municípios.

Uma das principais ações dos nutricionistas responsáveis é anterior à chamada pública, pois a seleção dos itens constantes do edital advém dos cardápios elaborados por eles. Ao questionar como é realizada a elaboração dos cardápios, as respostas foram diversas, passando pela elaboração coletiva, junto com o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), agricultores familiares e comunidade escolar, à elaboração individual considerando apenas o orçamento disponível.

Os entrevistados foram unânimes ao afirmar que os produtos provenientes da agricultura familiar possuem valor nutricional superior aos comprados de lavouras maiores e mecanizadas, e que o contato próximo com os agricultores favorece a oferta de alimentos cada vez melhores.

O destaque é o município de Franca, em que a nutricionista afirma ser inviável a aquisição diretamente do agricultor familiar, dando preferência às associações e cooperativas, e ainda para produtos estocáveis.

O Município de Franca, devido à sua demanda de alunos e unidades escolares é inviável a aquisição diretamente do agricultor. Portanto, priorizamos a aquisição de associações e cooperativas. Neste caso, produtos estocáveis adquiridos são entregues pelas Cooperativas diretamente no Centro Municipal de Alimentação Escolar. [...] Devido ao Município não ter agricultores, associação ou cooperativa, a aquisição dos produtos minimamente processados e processados possibilitam atingir os 30%, além da variação do cardápio. [...] Conforme já esclarecido, os agricultores do Município não tem interesse em se formalizar e a produção é destinada ao café. [...] Não adquirimos produtos locais, apenas regionais e nacionais. (Entrevista nutricionista de Franca, 2017)

Conforme já apresentado, o município de Franca possui, segundo os dados da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD, 2018), atualmente, 73 agricultores familiares com DAP Física ativa, portanto é uma opção do gestor não contratar com os agricultores locais e colocar no cardápio itens processados.

É possível verificar que práticas mais democráticas e plurais favorecem a elaboração de cardápios e editais mais coerentes com os fundamentos e objetivos do PNAE e,

consequentemente, melhora as condições de acesso dos agricultores familiares às chamadas públicas.

Com os cardápios elaborados, é possível dar prosseguimento à dispensa do processo licitatório propriamente dito e a execução da chamada pública, sob responsabilidade do presidente da Comissão Permanente de Licitação (Copel).

Mais uma vez, existem grandes disparidades no processo: se, por um lado, os servidores afirmam o trabalho anterior com os agricultores, por outro, declaram que o edital e os itens ficam a cargo unicamente do nutricionista e do presidente da Copel.

Mesma situação foi encontrada por Triches et. al. (2017) ao estudarem os municípios paulistas, em que os agricultores relataram que os nutricionistas elaboravam seus cardápios sem considerar e compreender a dinâmica de fornecimento dos produtores, que difere muito da dinâmica das centrais de abastecimento.

Em Patrocínio Paulista, ainda que se verifique o cumprimento da regularidade formal da chamada pública, o servidor responsável destaca como prejuízo à Administração Pública os valores destinados à agricultura familiar.

A principal dificuldade é o preço, que as vezes o preço tabela fixado tá bem acima do preço mercado e apesar de vir uma certa quantidade de dinheiro às vezes o produto sai acima. Você chega até a disparidade de você depois licitar o produto normalmente que você paga por R\$ 1,00 e na lei chamada pública da merenda você vai estar pagando 5 ou 6 reais. [...] Em certo ponto ele é bom para o agricultor, que você incentiva Agricultura Familiar a se envolver, mas para o município às vezes é prejuízo, pois acaba pagando mais caro em alguns produtos. (Entrevista Presidente da Copel de Patrocínio Paulista, 2016)

Como se vê, o responsável pelo setor considerou que a compra de agricultores familiares pode causar prejuízo para o município, o que leva ao pouco interesse em executar os contratos em sua totalidade após o cumprimento do percentual exigido pela lei.

Outro relato a destacar é do presidente da Copel de Ribeirão Corrente, que afirma que a chamada pública no município ainda se baseia na concorrência e os quantitativos são estimativas, não se sentindo obrigados a executar todo o contrato.

Eu acho muito dúbio, assim a questão da... Não é regido pela lei de licitação, mas tem que ficar muito próximo da lei de licitação, então o intuito era não ser uma concorrência, mas dá uma impressão de uma concorrência. Eu acho que tinha que ir mesmo, não deveria nem ser realizado por um Departamento de Licitação, deveria ter um setor competente para fazer chamamento, para ver realmente o que produz, etc. Então ficou mais voltado para uma concorrência por mais que a gente faça tudo o mesmo preço bonitinho, é mais voltado para uma concorrência. [...] Mesmo sendo chamamento, tem

envelope fechado, mantem aquela coisa de apresentar documento, etc. [...] Porque na verdade a gente trabalha com uma estimativa, então dentro desta estimativa nem sempre se consome tudo aquilo que está no contrato. Seria quase uma forma de registro de preço. (Entrevista Presidente da Copel de Ribeirão Corrente, 2016)

Para um Programa que possui como pressuposto ir além da simples compra de alimentos destinados à alimentação escolar, este tipo de percepção categoricamente coloca em risco a sua efetividade.

Outras dificuldades foram apontadas pelos gestores técnicos entrevistados, reiterando as visões já abordadas anteriormente por outros atores, como: falta de informação, resistência em contratar com o poder público e agricultores familiares insuficientes para o atendimento da demanda.

Mas com as declarações apresentadas é nítido a falta de articulação entre os atores sociais envolvidos no processo, Triches et. al. (2017), aponta para a necessidade de reformulações nas metodologias de execução do PNAE, caso contrário os resultados desse programa de política pública ficará prejudicado ou terá impacto restrito.

No entanto, se não forem formuladas metodologias que visem fortalecer estes laços e retroalimentar estas relações, a concepção da política se resumirá apenas em mais uma prática de intervenção governamental pontual. Ou seja, a implementação do Programa, notadamente no que se refere à aquisição dos produtos da agricultura familiar, demanda uma ligação de ações e atores que exige o redesenho das relações sociais, políticas e econômicas no âmbito local e regional, nem sempre muito simples de serem efetivadas. O desinteresse ou o descaso de um ou mais dos atores envolvidos pode levar ao comprometimento dos objetivos da promoção da SAN desejados pelo Programa. (TRICHES et. al., 2017, p. 3)

Vale destacar a fala do procurador jurídico de Patrocínio Paulista, que entende e destaca a importância da valorização da agricultura familiar, e não somente a aquisição de alimentos para alimentação escolar, sendo voz dissonante entre os servidores entrevistados.

É exatamente por que não envolve lucro, há uma maleabilidade em relação ao preço. Se esse produto fosse adquirido diretamente de um produtor, digamos de alta escala, ele seria mais barato né, seria adquirido mais em conta, com um preço melhor. Mas me parece que há um objetivo, uma finalidade social né e isso faz com que o poder público tolere esse preço um pouco mais alto justamente para desenvolvimento da Agricultura Familiar e dos pequenos agricultores locais ou regionais. (Entrevista procurador jurídico de Patrocínio Paulista, 2016)

Exatamente por ter essa percepção, em casos de questionamentos jurídicos sobre os procedimentos da chamada pública, declara que sempre foi decidido a favor do agricultor

local. E que as dificuldades atualmente encontradas são pela falta de informação, que poderiam ser superadas se os agricultores estiverem reunidos em associações ou cooperativas.

Só digo isso porque o grupo, e esse é até um conceito filosófico, a soma é maior do que o simples um mais um, a soma cria uma pessoa nova né, que pode com muito mais facilidade, principalmente se em relação aos pequenos produtores rurais, que talvez não tenham um conhecimento amplo do que se faz administração pública, então essa soma de produtores através da associação e com gente capacitada para fazer orientação é eficaz na busca das informações sobre o programa. (Entrevista procurador jurídico de Patrocínio Paulista, 2016)

A eficácia na execução da chamada pública dependerá, em grande medida, da superação de obstáculos não previstos pela legislação pertinente. Os atores sociais envolvidos podem criar artifícios ou favorecer as compras institucionais de acordo com suas percepções e convicções sobre o interesse público.

Fica evidente que, ainda que os gestores políticos acreditem e valorizem a agricultura familiar e determinem a execução de programas que fomentem o desenvolvimento desse grupo específico, a efetivação dessas medidas dependerá da ação direta dos demais gestores técnicos, o que poderá desencadear iniciativas favoráveis ou antagônicas ao desenvolvimento rural local.

Por fim, é necessário verificar como o agricultor percebe essa abertura de mercado, através do PNAE, e seus desdobramentos no seu cotidiano.

5.3 Os agricultores familiares

A principal constatação entre os agricultores familiares foi a melhoria nas condições de vida e o aumento real no poder aquisitivo após a venda de sua produção para as prefeituras. Apesar de todos os problemas quanto ao preço, às exigências burocráticas, à logística, é mais vantajoso venderem para o PNAE do que para outros mercados.

Em Patrocínio Paulista, a participação no PNAE é mista, com grupos formais de assentados do município de Restinga, Estado de São Paulo, e agricultores familiares individuais locais.

Os agricultores familiares do município, em sua grande maioria, aumentaram a sua produção com comercialização de produtos para o PNAE, pois não produziam em escala comercial, e dois agricultores iniciaram o plantio e a venda de alimentos em razão do Programa.

São pequenas propriedades, a produção é apenas entre os familiares, sem o auxílio de nenhum empregado. Os agricultores familiares são mais velhos, e os filhos não têm interesse de continuar trabalhando no campo.

Ao vender para a prefeitura, o agricultor relata a garantia de pagamento, enquanto a venda no mercado depende muito da demanda; assim, o acesso a um recurso certo trouxe melhorias nas condições econômicas, possibilitando a compra de equipamentos agrícolas, aumento na área cultivada, reforma de barracão, construção de cômodo para trabalhar e meios de transporte mais novos e eficientes.

Por outro lado, são duas as principais dificuldades de acesso e permanência no Programa: a primeira é em relação à informação, pois, diferente daquilo que foi relatado pelos gestores, os agricultores não veem dificuldade quanto aos procedimentos burocráticos, mas na data provável para a publicação do edital, ou seja, quando o edital é publicado é determinante para o agricultor participar ou não; uma vez que não há regularidade na publicação dos editais, mas o plantio depende de organização e tempo anteriores à contratação.

Relatam que vão reiteradamente à prefeitura para saber a data da provável publicação e nunca oferecem informação adequada ou consistente.

Este ano o “Santinho” já foi na prefeitura umas dez vezes no mínimo. Olha vem quarta, vem sexta, não a chamada ficou para dezembro, ficou para janeiro, ficou para fevereiro, agora a moça garantiu que a chamada da merenda escolar ficou para começo de março. A informação que temos como fornecedor é essa. (Entrevista agricultor familiar de Patrocínio Paulista, 2017)

A segunda maior dificuldade é quanto à execução dos contratos, já que quase nunca se executa o valor previamente contratado.

Esse foi o motivo do seu José Raimundo desistir de participar, ele desgostou por causa disso. Ano passado ele perdeu vários canteiros de alface. Tudo na hora de colher, e a prefeitura não pediu. Não é assim, tem que programar, eles não estão pegando produtos na prateleira. (Entrevista agricultor familiar de Patrocínio Paulista, 2017)

Situação análoga é abordada por Baccarin et.al. (2011), ao destacar a falta de regularidade na entrega dos alimentos, o que dificulta a manutenção do interesse do produtor em participar das chamadas públicas. Ainda que não os autores não estejam se referindo a execução dos contratos propriamente, essa falta de regularidade denota os mesmos transtornos ao agricultor, que produz e não tem como escoar sua produção.

No entanto, o fato de em 31,71% dos editais não constar essa periodicidade é preocupante, uma vez que, a não ser que já exista uma articulação muito grande entre os gestores locais e os agricultores, a informação de tal elemento seria condição sine qua non para o entendimento e planejamento do agricultor, a fim de, mais uma vez, promover seu interesse a tal chamada. (Baccarin et. al. 2011, p. 11)

Em Ribeirão Corrente, a atuação da Associação de Produtores Rurais Assentados da Agricultura Familiar de Restinga, tem presença marcante e foi determinante para a participação dos agricultores locais.

Segundo os agricultores, foi a associação de produtores de Restinga que auxiliou e instrumentalizou os agricultores locais sobre as possibilidades de participação no programa, justificando o aumento no número de agricultores locais participantes de 2013 a 2016. Atualmente, os agricultores locais absorvem quase a totalidade da demanda, mas ainda existem itens que são atendidos pela referida Associação.

Os agricultores entrevistados relataram que não produziam para comercialização, apenas para consumo próprio e, com o auxílio da associação, a participação no Programa surgiu como uma possibilidade de renda, ainda que a execução geralmente fique muito aquém dos valores contratados.

Em entrevista com a presidente da Associação de Produtores Rurais Assentados da Agricultura Familiar de Restinga, cujos agricultores fornecem para prefeituras de toda região, as percepções sobre a importância do PNAE para a melhoria das condições sociais e econômicas do agricultor familiar se coadunam com os relatos já apresentados.

Com certeza a participação no PNAE melhorou a renda das famílias, porque para quem não tinha renda, entre algo que não tinha e ter algo a partir da sua produção é fundamental. [...] Hoje a renda média mensal das famílias é de 3 a 4 salários mínimos. (Entrevista agricultora familiar e presidente da Associação de Produtores Rurais Assentados da Agricultura Familiar de Restinga, 2017)

A própria associação ganhou contornos mais abrangentes, sendo possível a construção de barracão para beneficiamento de alguns produtos, além da compra de caminhão adequado para o transporte dos alimentos. O PNAE tornou-se fundamental para o desenvolvimento e a manutenção das condições das famílias assentadas, além de considerarem um mérito deles junto com o poder público o fornecimento de alimento de qualidade aos alunos das escolas públicas dos municípios em que atuam.

É pensar que a gente produz produto de qualidade e esse produto vai chegar ao aluno, e que essa merenda vai ter uma qualidade que muitas vezes é

melhor do que essa criança tem em casa. Assim auxiliar na saúde dessa criança também. (Entrevista agricultora familiar e presidente da Associação de Produtores Rurais Assentados da Agricultura Familiar de Restinga, 2017)

A fala acima demonstra que a participação no PNAE gera impactos que vão além do acesso a mais uma forma de mercado. Os produtores também ganham autoestima e maior visibilidade e reconhecimento no município. No entanto, para que o Programa cumpra com seus objetivos mais amplos, fortaleça a agricultura familiar e promova o desenvolvimento local é necessário que os atores envolvidos compartilhem o mesmo entendimento sobre seus propósitos. O desencontro de interesses gera conflitos que apenas o diálogo pode administrar, conforme apontado por Triches et. al. (2017).

Em relação às formas de superação dos atores locais, as experiências demonstram que são necessários alguns ingredientes importantes para ultrapassar as dificuldades, tanto na oferta quanto na demanda. Observou-se que o diálogo, as parcerias, a intersetorialidade, as formações/capacitações e a soma de esforços, permitiram aos AFs e aos gestores entender melhor o outro, o sentido e funcionamento dos processos, ocorrendo uma flexibilização dos diversos domínios na busca de soluções. Também foram essenciais os investimentos do Estado no nível municipal que se configuraram em vários locais, buscando viabilizar estas aquisições. (TRICHES et. al., 2017, p. 15)

Os agricultores familiares dependem do poder público para ter garantido seu direito de acesso à essa reserva de mercado institucional. Mas o setor público ainda tem dificuldade de perceber a intersetorialidade do PNAE e seu objetivo maior de promover o desenvolvimento local. Ou seja, os produtores familiares não devem ser vistos apenas como meros fornecedores de produtos, que devem ser contemplados por chamadas públicas para cumprir a Lei 11.947/2009.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao estudar a chamada pública para a aquisição de produtos provenientes da agricultura familiar para seu uso na alimentação escolar, foi necessário analisar alguns pressupostos das políticas públicas voltadas tanto para a agricultura familiar, quanto para a alimentação escolar.

A confluência de interesses, como também a possibilidade de aumentar os ganhos sociais, econômicos e políticos de cada área só foi possível pelas mudanças de paradigmas ocorridas nas últimas décadas.

A redescoberta da agricultura familiar como condição para redução da miséria no campo e a preocupação em oferecer às crianças e aos adolescentes uma alimentação saudável, tendo por base alimentos mais frescos e que respeitem os hábitos alimentares de cada região, resultou na elaboração de medidas intersetoriais, sendo a principal delas a Lei nº. 11.947/2009.

A lei, ao permitir a compra de alimentos dispensando-se o processo licitatório regular, busca incentivar e desenvolver o meio rural, inserindo os agricultores familiares num mercado promissor, porém competitivo e que, sem essa dispensa, não teriam condições de acessar. Por outro lado, ao propiciar circuitos curtos de produção e consumo, possibilita acesso às escolas de um alimento de qualidade superior, mais fresco e saudável.

Superados os questionamentos quanto à legalidade da dispensa e à obrigatoriedade do gestor público em realizar as chamadas públicas conforme preconiza a Lei nº. 11.947/2009, a exequibilidade no município é fator determinante para a eficácia da política pública em análise.

Isso porque as decisões e atos administrativos exercidos por cada ator social envolvido neste processo concorrerão para dar efetividade ao processo de seleção e compra dos alimentos necessários à alimentação escolar. Mas, ainda que as compras sejam válidas, lícitas e atendam aos aspectos formais exigidos, a sua eficácia dependerá do alcance de objetivos que extrapolam a simples aquisição de produtos.

O entendimento e a concepção do gestor público local sobre o Programa interferem diretamente nos procedimentos e incentivos à compra dos alimentos através dos agricultores familiares, sendo possível somente atender os mínimos previstos em lei, ou ampliar essas compras para beneficiar um maior número de produtores.

Quando o gestor, ao realizar a chamada pública, vê no procedimento apenas um processo de compra, a destinação dos recursos transferidos pelo FNDE aos agricultores familiares torna-se apenas um cumprimento das determinações legais. Por isso, encontramos

editais com itens pouco adequados à aptidão agrícola da região, havendo falta de interesse em mobilizar os agricultores, falta de diálogo entre os atores sociais envolvidos, execução parcial dos contratos, e tantas outras ações que demonstram o desinteresse em atingir as finalidades do programa e a desarticulação das políticas entre os entes públicos municipais, estaduais e federais.

Por outro lado, ainda que o gestor tenha por objetivo fomentar a agricultura familiar e propiciar uma alimentação adequada a seus alunos, a falta de integração e gestão administrativa adequada também é fator determinante para a eficácia do programa, haja vista que a execução da chamada pública e a posterior execução dos contratos dependerão, quase sempre, de gestores técnicos que não possuem conhecimento e informação sobre os objetivos previstos na Lei nº. 11.947/2009. Na maioria das vezes, realizam a chamada de maneira técnica, priorizando as determinações constantes da Lei nº. 8.666/93.

É por isso que se observam processos licitatórios simplificados, buscando ainda o menor preço, em vez de realizar a dispensa pela chamada pública. As compras se efetivam, mas os objetivos do Programa são mitigados pelas práticas já abordadas, como registro de preços, concorrência, etc. Ou seja, a eficiência na administração pública preocupa-se apenas com meios e a utilização dos recursos neste processo.

O que nos leva a entender o pouco interesse em conciliar as chamadas públicas com a duração do ano letivo. Pois o comprometimento da gestão pública, em alguns casos baseia-se no simples cumprimento das formalidades e porcentagens estabelecidas pela legislação pertinente, desconsiderando os aspectos externos à Administração.

Se o objetivo de realizar a dispensa do processo licitatório é facilitar e agilizar esse processo, como justificar a sua realização somente nos meses de março, abril e maio, haja vista que geralmente o ano letivo se inicia em fevereiro e a compra de alimentos é necessariamente para atender a demanda escolar? Como cumprir o cardápio até o mês de maio, por exemplo, se ainda não foram selecionados os fornecedores para posterior contratação e fornecimento?

Para suprir essa demanda por alimentos que ainda não foram contratados, é possível conjecturar que o município se utiliza de outras formas de contratação direta, ou deixa de ofertar os alimentos oriundos da agricultura familiar, ofertando alimentos mais processados, não se comprometendo com o cardápio anteriormente elaborado.

Os agricultores familiares, sendo o elo fraco nesse processo, dependem dos gestores públicos para a inserção dos produtos capazes de serem produzidos localmente, e também para ter acesso a informações indispensáveis à habilitação e à venda dos alimentos.

Por outro lado, como o agricultor familiar irá produzir e estabelecer uma relação de confiança, se a cada ano o período de vigência dos contratos e o período de escoamento de sua produção se alteram sem nenhuma justificativa?

Essa situação explica a baixa representatividade e adesão dos agricultores à chamada pública. Essa ausência de segurança e informações claras dadas ao agricultor foi declarada com frequência nas entrevistas como justificativa para encerrar a participação dos agricultores nas chamadas públicas. Sendo que a lógica da produção rural mostra-se por vezes incompatível com a burocracia e morosidade da Administração Pública

Em contrapartida, é notório o aumento da coordenação e da produção agrícola dos agricultores quando organizados em associações e cooperativas, conforme demonstrado em entrevista à Associação de Produtores Rurais Assentados da Agricultura Familiar de Restinga, haja visto que essa associação participa dos editais e tem seus projetos de venda selecionados em todos os municípios analisados.

Porém, as análises mais significativas e que de fato impedem ou dificultam a participação dos agricultores no Programa Nacional de Alimentação Escolar são: os editais, conversão da chamada pública em registro de preços e execução parcial dos contratos.

A elaboração dos cardápios e a consequente lista dos produtos a serem comprados, quando são construídos sem o debate entre a comunidade escolar e os agricultores familiares, tende a não inserir os produtos possíveis de serem produzidos pelo agricultor.

O desconhecimento dos ciclos de produção e da aptidão agrícola da região e, nos grandes municípios, a opção por alimentos com baixa perecibilidade limita consideravelmente o acesso e a participação dos agricultores locais. Ainda que as compras, no último exemplo, sejam realizadas por cooperativas de agricultores familiares, não atendem um dos objetivos essenciais ao Programa, que é o desenvolvimento rural local.

Na mesma medida, quando os editais declaram que os quantitativos dos itens constantes da chamada pública são estimativas de consumo e que os pedidos serão realizados conforme a necessidade e o interesse público, a chamada pública é executada para atender a um velado e disforme Sistema de Registro de Preços, descumprindo totalmente as determinações constantes da Lei nº. 11.947/2009.

A não vinculação entre os projetos de venda dos agricultores familiares selecionados e as compras da Administração Pública, que chega ao cúmulo da mesma não respeitar os

quantitativos devidamente contratados, desrespeita, inclusive, as demais fases do processo de compra, que é vinculação dos entes contratantes, a qual não foi dispensada pela Lei nº. 11.947/2009. Outra demonstração dessa não vinculação é estabelecer uma data determinada para o encerramento do contrato e não a sua total execução, com a compra dos quantitativos contratados.

O agricultor que agiu na confiança e plantou para atender a demanda previamente contratada pela Administração Pública ficará com o produto no campo, sem ter para quem vender a sua produção, ao não serem formalizados os pedidos. E, pelos relatos dos agricultores, essa prática se reproduz em todos os municípios analisados, comprometendo a permanência dos agricultores familiares no Programa.

Vários estudos já destacaram a importância e as possibilidades de desenvolvimento rural que o PNAE proporciona. Porém, após analisar o instituto jurídico peculiar e distintivo da chamada pública, estabelecido pela Lei nº. 11.947/2009, os aspectos que mais se destacaram foram as limitações resultantes da má execução do procedimento estudado.

É evidente que, como foi dito em entrevista, “para quem não tinha renda, entre algo que não tinha e ter algo a partir da sua produção é fundamental”. Ainda que a execução seja falha, esse pouco muito auxilia no cotidiano do agricultor familiar.

Assim, mesmo que as regulamentações sejam classificadas habitualmente como empecilhos à efetividade das políticas públicas, a margem de decisões discricionárias do gestor público no caso em tela favorece o não cumprimento das finalidades do programa.

Obrigatoriedades deveriam ser mais bem definidas, como a inclusão nos editais somente de produtos característicos da aptidão agrícola da região, aumento progressivo da porcentagem de recursos destinados e cumprimento integral dos quantitativos contratados.

A ausência de gerenciamento e de planejamento das atividades administrativas leva à inserção de quantidades desproporcionais à verdadeira demanda do poder público. Por outro lado, a fiscalização na execução do PNAE apenas a cargo dos Conselhos de Alimentação Escolar é ineficiente e inadequada, haja vista a ausência de sua manifestação em quase todas as chamadas públicas estudadas.

Nesses termos, há a necessidade de reformulação das ações de fiscalização e controle visando garantir os mercados que se abriram aos agricultores familiares, ainda que não seja ampliando os processos de compra, que ao menos se garanta as vendas já formalizadas.

Mesmo que a Administração Pública seja ineficiente na execução dos procedimentos legais determinados para a Chamada Pública, é possível ser eficaz no gasto do percentual

destinado à agricultura familiar, pois a eficiência está relacionada aos procedimentos para a obtenção do êxito, e a eficácia ao atingimento dos objetivos primários.

Porém, é necessário ir além e observar a efetividade das políticas para as categorias sociais envolvidas. A efetividade de uma política pública dependerá da capacidade desta política em modificar e se possível trazer melhorias para a população. Isso não implica em se desconsiderar os desvios e execução equivocada da dispensa de licitação; mas no caso estudado, ainda que de forma indireta, o PNAE tem cumprido sua função de favorecer o desenvolvimento local conforme relatado pelos próprios agricultores familiares.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Z. P.; *et al*; **Referências Nutricionais para o Programa Nacional de Alimentação Escolar**. FNDE, 2006.
- ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito Administrativo Descomplicado**. 22 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Método, 2014.
- ALMEIDA, F. H. M. **Ordenações Filipinas. Texto com introdução, breves notas e remissões**. São Paulo: Saraiva, 1957. v. 2. p. 354. *apud* ARAÚJO, E. N. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 487
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v.18 (2), p.17-29, 2004.
- ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a Reforma dos programas sociais. **Dados**, v.45 (3), p.431-457, 2002.
- BACCARIN, J. G.; ALEIXO, S. S.; SILVA, D. B. P.; MENDONÇA, G. G. Alimentação escolar e agricultura familiar: alcance e dificuldades para implantação do Artigo 14 da Lei 11.947/2009 no estado de São Paulo. In: **49º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**, 2011, Belo Horizonte. Anais do 49º Congresso da SOBER, 2011.
- BARROS, M. S. C.; TARTAGLIA, J. C. A política de alimentação e nutrição no Brasil: breve histórico, avaliação e perspectivas. **Alimentos e Nutrição (UNESP. Araraquara)**, v. 14, p. 117-129, 2003.
- BELIK, W.; CUNHA, A. R. A. A. **Abastecimento no Brasil: o desafio de alimentar as cidades e promover o Desenvolvimento Rural**. In: Grisa; Schneider. (Org.). Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. 1 ed. Porto Alegre: UFRGS, 2015, v. 1, p. 217-238.
- BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, ano XLVII, n. 104, 8 jul. 1992, p. 15881. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD08JUL1992.pdf#page=6>. Acesso em: 10/11/2017
- BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Parecer sobre a Medida Provisória nº. 455**, Brasília, 16/4/2009, Relator: Carlos Abicalil. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=647754&filename=PPP+1+MPV45509+%3D%3E+MPV+455/2009. Acesso em: 11/11/2017
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 17/6/2016.
- BRASIL. FNDE. **Consultas dados da agricultura familiar**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>. Acesso em 28/2/2018.

BRASIL. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, 2010. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057620.PDF>. Acesso em 4/8/2016.

BRASIL. **Resolução/CD/FNDE nº. 38, de 16 de julho de 2009**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8166-res038-16072009-pdf&Itemid=30192. Acesso em 5/8/2017.

BRASIL. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. **Extrato Declaração de Aptidão ao Pronaf**. Disponível em: <http://smap14.mda.gov.br/extratodap/>. Acesso em 26/1/2018.

CAMARGO, R. A. L. de ; BACCARIN, J. G. ; SILVA, D. B. P. Mercados institucionais para a agricultura familiar e soberania alimentar. **Revista NERA (UNESP)**, v. 19, p. 34-55, 2016.

CAMARGO, R. A. L. de ; 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 (UNESP. Araraquara)**, v. 8, p. 21-34, 2013.

CAMARGO, R. A. L.; OLIVEIRA, J. T. A. Agricultura familiar, multifuncionalidade da agricultura e ruralidade: interfaces de uma realidade complexa. **Ciência Rural (UFMS. Impresso)** v. 42, p. 1707-1714, 2012.

CARVALHO, D. G.; CASTRO, V. M.; Programa Nacional de Alimentação Escolar como Política Pública de Desenvolvimento Sustentável. *In: VIII ECOECO - Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, 2009, Cuiabá-MT. Aplicando a Economia Ecológica para o Desenvolvimento Sustentável, 2009.*

CHAVES, L. G.; BRITO, R. R. **Políticas de Alimentação Escolar**. Brasília: Centro de Educação a Distância – CEAD, Universidade de Brasília, 2006.

COIMBRA, M.; MEIRA, J.E.P.; STARLING, M.B.L. **Comer e aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil**, Belo Horizonte: INAE, 1982.

CONTERATO, M. A.; FILLIPI, E. E. **Teorias do Desenvolvimento**. UAB/UFRGS – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, M. S. Z. **Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FILUS, V.; BERGAMASCO, S. M. P. P.; SOUZA-ESQUERDO, V. F. Análise do Pronaf, PAA e PNAE no assentamento XX de novembro, Cordeirópolis – SP - Brasil. *In: 55º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 2017, Santa Maria. Anais do 55º Congresso da Sober, 2017. v. 1*

FRASER, M. T. D. GONDIM, S. M. G. Da fala do outro ao texto negociado: Discussões sobre a entrevista na pesquisa qualitativa. **Paidéia**, 2004, 14 (28), 139 -152

GASPARINI, D. **Direito Administrativo**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012

GRAZIANO DA SILVA, J. **O novo rural brasileiro**. Campinas; Unicamp/Instituto de Economia, 1999, (coleção pesquisas, vol. 1).

GRISA, C.; PORTO, S. I. **Dez anos de PAA: As contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural**. In: Catia Grisa e Sergio Schneider. (Org.). Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. 1ed.Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015, v. 1, p. 155-182.

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 (Impresso)**, v. 52, p. 125-146, 2014

INEP. **Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar: síntese dos resultados**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. - Brasília: 1998.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Dialética, 2010.

KAGEYAMA, A. Desenvolvimento rural: conceito e medida. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 21, n. 3, p. 379-409, set. /dez. 2004

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23ª ed. atual. São Paulo: Malheiros. 1998.

MEC. **Dicionário Escolar Latino - Português**. 3ª ed. 1962. p. 441 e 564.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23ª ed. atual. São Paulo: Malheiros. 1998, p. 238.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos Avançados**, São Paulo, USP, v. 15, n. 43, p. 83-100, 2001.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, 18(4): 909-916, 2013

PINTO, H. S. **A Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (Parte 1): A Modernização do Estado e os Avanços na Superação da Fome**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 150). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 5 ago. 2017.

REINACH, S.; CORA, M.A.; BONDUKI, M. A Inclusão da Agricultura Familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar. In: **XXXVI Enanpad**, 2012, Rio de Janeiro. XXXVI Enanpad, 2012. v. XXXVI.

RIBEIRO, A. L. P.; CERATTI, S.; BROCH, D. T.; Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a participação da agricultura familiar em municípios do Rio Grande do Sul. **Revista Gedecon**, v. 1, p. 36-49, 2013.

ROCHA, A. A. B. M. **Programa Nacional de Alimentação Escolar: Uma análise sobre fatores que incidem na qualidade da sua implementação nos municípios brasileiros.** – Dissertação de Mestrado – Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP: [s. n.], 2014.

RODRIGUES, J. Alimentação popular em São Paulo (1920 a 1950) – políticas públicas, discursos técnicos e práticas profissionais. **Anais do Museu Paulista**. São Paulo. N. Sér. v.15. n.2.p.221-255. jul. - dez. 2007.

SANTOS, M. G.; BARKI, T. V. P. (Coord). **Licitações e Contratações Públicas Sustentáveis**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SCHNEIDER, S. Evolução e Características da Agricultura Familiar no Brasil. **Revista da ALASRU Nueva Epoca**, v. 1, p. 21-52, 2014.

SERAFIM, M. P. **Agricultura familiar: uma “análise política” das políticas e Instituições** - Campinas, SP. 2011. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SONNINO, R.; SPAYDE, J.; ASHE, L. **Políticas Públicas e a construção de mercados: percepções a partir de iniciativas de merenda escolar**. Tradução Regina Vargas. In: CRUZ, F. T. (Org.) ; MATTE, A. (Org.) ; SCHNEIDER, S. (Org.) Produção, consumo e abastecimento de alimentos: desafios e novas estratégias. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2016.

STEFANINI, M. L. R. **Merenda escolar: História, evolução e contribuição no atendimento das necessidades nutricionais da criança.** – Tese de Doutorado – Universidade de São Paulo. São Paulo, SP, 1997.

TELLES, A. Q. **Introdução ao Direito Administrativo**. 2ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2000.

TRICHES, R. M.. **Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural**. In: Catia Grisa; Sergio Schneider. (Org.). Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. 1 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015, v. 1, p. 181-200.

TRICHES, R. M. ; BACCARIN, J. G. . **Interações entre alimentação escolar e agricultura familiar para o desenvolvimento local**. In: Carla Rosane Paz Arruda Teo; Rozane Marcia Triches. (Org.). Alimentação escolar: construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento. 1 ed. Chapecó (SC): Argos, 2016, v. 1, p. 89-110.

TRICHES, R. M.; BACCARIN, J. G. ; FIGUEREDO, O. A. T. ; TEO, C. R. P. A. . Aquisição de produtos da agricultura familiar pela alimentação escolar: dificuldades e formas de

superação mobilizadas pelos atores sociais. In: **55^a Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 2017, Santa Maria. 55^a Sober, 2017.**

VEIGA, J. E. O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 101-119, set./dez. 2001.

WANDERLEY, M. N. B. **A ruralidade no Brasil moderno; por um pacto social pelo desenvolvimento rural.** In: Norma Giarracca. (Org.). Una nueva ruralidad en America Latina?. Buenos Aires: CLACSO, 2001, v., p. 31-44.

ANEXOS

Entrevistas Semiestruturadas

Secretaria de Educação

Entrevistado:

Local / Cidade:

Função / Profissão:

Data:

1 - Quais as principais vantagens de comprar da Agricultura Familiar?

2 - Como é o processo de aquisição de alimentos da Agricultura Familiar para o PNAE?

3 - Quanto as questões Jurídicas, houve dificuldade em compreender, implementar, cumprir as determinações da lei e resoluções?

4 - Como funciona o processo de entrega e armazenamento dos alimentos produzidos pela agricultura familiar?

5 - Como é a interação entre os diferentes setores da prefeitura para a operacionalização do PNAE? Os agricultores familiares existentes no município são suficientes para atender a demanda?

6 - Qual a importância da inserção de produtos da agricultura familiar?

7 - Considera os produtos locais diferenciados? Em quais aspectos?

Prefeito**Entrevistado:****Local / Cidade:****Função / Profissão:****Data:**

- 1 - Qual a importância do PNAE para a Agricultura Familiar?
- 2 - Quais os principais problemas/dificuldades que identifica na aquisição de alimentos da agricultura familiar?
- 3 - Quais foram ou estão sendo os obstáculos para efetivação da Lei 11.947/2009 no seu município?
- 4 - Há dificuldade na realização da Chamada Pública?
- 5 - Os agricultores familiares existentes no município são suficientes para atender a demanda?
- 6 - Existe o cumprimento da obrigatoriedade dos 30% da destinação dos recursos para a Agricultura familiar?
- 7 - Existe política voltada para a ampliação do percentual?
- 8 - PNAE é apresentado como alternativa para o fortalecimento da agricultura familiar. O senhor acha que o PNAE de fato se apresenta como uma possibilidade de fortalecimento destes agricultores e das áreas rurais do município?
- 9 - Na opinião do senhor, quais as facilidades, dificuldades que estes agricultores familiares locais, tem em acessar os mercados institucionais como o PNAE

Departamento de Licitação – COPEL**Entrevistado:****Local / Cidade:****Função / Profissão:****Data:**

1 - Como é realizado o processo de aquisição dos gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar?

2 - Quais os principais problemas/dificuldades que identifica no programa?

3 - Quais foram ou estão sendo os obstáculos para efetivação da Lei 11.947/2009 no seu município?

4 - Há dificuldade na realização da Chamada Pública?

5 - Os agricultores familiares existentes no município são suficientes para atender a demanda?

6 - Na sua opinião, quais as facilidades, dificuldades que estes agricultores familiares locais, tem em acessar os mercados institucionais como o PNAE (recursos naturais, credito, mão de obra, envelhecimento, pluriatividade)?

7 - Ainda segundo a Lei 11.947 de junho de 2009, durante o processo da chamada pública existem grupos que são prioritários. Como o município vem lidando com esta prioridade legal?

8 - Como foi a experiência de elaborar chamada pública para aquisição de alimentos? Já haviam feito isso antes? Já estavam familiarizados com Chamadas Públicas?

9 - O que o senhor acha de Chamada Pública? Qual o entendimento dela? Acreditam que ela se enquadra na Lei 8666?

10 - Quais foram as dificuldades durante o tramite e no ato de abertura?

11 - Como são estabelecidos os preços dos produtos?

Nutricionista

Entrevistado:

Local / Cidade:

Função / Profissão:

Data:

- 1 - Como é elaborado o cardápio?
- 2 - Qual é a avaliação à respeito do Programa Nacional de alimentação escolar – PNAE?
- 3 - Como avalia a participação dos agricultores familiares no PNAE?
- 4 - Como funciona o processo de entrega e armazenamento dos alimentos produzidos pela agricultura familiar?
- 5 - Que tipo de alimento é dado preferência e por que?
- 6 - Em linhas gerais, o que é considerado fundamental na elaboração do cardápio da merenda escolar? E como é tratada a questão da sazonalidade da produção da agricultura familiar no município?
- 7 - Qual importância de adquirir produtos da agricultura local para a alimentação escolar?
- 8 - Como é realizada a compra dos produtos da agricultura familiar?
- 9 - Quem auxilia na escolha dos alimentos a serem adquiridos?
- 10 - Quanto as questões sanitárias, como elas são operadas?
- 11 - Como são estabelecidos os preços dos produtos?
- 12 - Considera os produtos locais diferenciados? Em quais aspectos?

Agricultor Familiar

Entrevistado:

Local / Cidade:

Função / Profissão:

Data:

1 - Área trabalhada (ha):

Individual: _____ Coletiva: _____ Outros: _____

2. Pessoas da família que trabalham:

3 – Possui trabalhadores contratados?

4– Pessoas da família que trabalham fora do lote

5 – Forneceu ou está fornecendo produtos para o PNAE este ano? Se não, qual foi o último ano em que forneceu produtos para o PNAE?

6 - Há quanto tempo fornece alimentos para o PNAE?

7 - Como ficou sabendo desses Programas?

8 - Houve alguma mudança na atividade produtiva por causa da participação no PNAE? Se sim, quais foram as mudanças?

9 - Teve que adequar ou fazer melhorias no lote ou na produção para participar no Programa?

10 - A participação no Programa possibilitou realizar melhorias no lote?

11 – Quais produtos entregues para o PNAE?

12 - Atingiu o teto do PNAE (R\$ 20.000,00/DAP/ano)? Se a resposta for não, por quê? Se for não a resposta, quanto vendeu para o PNAE?

13 - Participa de outro Programa Institucional? (PPAIS, PMAIS, etc.)

14 - Para onde vendia essa produção antes da participação no PNAE?

15 - É vantajoso vender para o PNAE ao invés de outros mercados? (atravessadores, comerciantes, supermercados, feiras, etc.)?

16 - Para você, o preço pago pelo PNAE é justo?

17 - Existe algum item específico, no PNAE, cujo preço pago, em sua opinião, é muito baixo?

18 - De que maneira fornece para o PNAE?

19 - Quais as principais dificuldades para a participação no PNAE?

20 - A participação no PNAE alterou a renda da família?