

## Ações para potencializar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em São João do Sóter, Maranhão

Thaires Ferreira Nascimento<sup>1,2</sup>, Romel Pinheiro<sup>1</sup>

**RESUMO:** No município de São João do Sóter - MA, o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE opera muito aquém do esperado, quanto a aquisição dos produtos da agricultura familiar. Em São João do Sóter os produtores do município não participam do programa. Assim, este projeto visou aumentar a participação dos agricultores familiares do município no PNAE. Para isso, foi utilizada a metodologia participativa, sendo realizado um diagnóstico para conhecer como operava o programa no município. Após a análise do diagnóstico, foram apresentados os resultados e proposto aos gestores públicos sugestões de melhorias e também foi elaborado um plano de trabalho com a participação dos gestores públicos. Foi verificado pouca articulação entre os gestores públicos na operacionalização do PNAE. No entanto, devido a ampla divulgação e orientação de como participar do programa, conseguiu-se que, em 2019, 12,8% do orçamento fosse usado com a aquisição de produtos da agricultura familiar do município.

**Palavras-Chave:** PNAE, Acesso ao Mercado, Agricultura Familiar, Extensão Universitária.

## Actions to Enhance the National School Feeding Program (PNAE) in São João do Sóter, State of Maranhão

**ABSTRACT:** In the city of São João do Sóter, state of Maranhão, the National School Feeding Program - PNAE operates far below expectations regarding to the purchase of family farming products. Farmers do not participate in the program in São João do Soter. Thus, this project aimed to increase participation of family farmers in the PNAE. For this, the participatory methodology was used and a diagnosis was made to find out how the program operated in the municipality. After analyzing the diagnosis, the results were presented and suggestions for improvements were proposed to public managers and a work plan was established with the participation of public managers. The results showed that there was little articulation between public managers in the operationalization of the PNAE. However, due to the wide dissemination and guidance on how to participate in the program, we observed that 12.8% of the budget was used for the purchase of products from family farming in São do Sóter in 2019.

**Keywords:** PNAE, Market Access, Family Farming, University Extension

Recebido: 07/04/2020

Aceito: 22/05/2020

---

<sup>1</sup> Universidade Estadual do Maranhão – UEMA, Campus Timon

<sup>2</sup> Autor referente: thaires-ferreira@hotmail.com

## 1 INTRODUÇÃO

Mesmo com a globalização e com os municípios obtendo autonomia, por meio da criação de regulamentos e leis próprias, muitas cidades ainda são alheias à questão econômica, sendo necessária a implementação de programas que desenvolva a economia focando no seu desenvolvimento econômico (TEIXEIRA, 2002). Mediante a isso, existem várias maneiras de gerar renda de forma sustentável, sendo uma delas através da agricultura familiar. Sachs (2003) afirma que para a agricultura familiar obtenha êxito no desenvolvimento sustentável é preciso que haja e sejam executadas políticas públicas com a finalidade de assegurar acesso à tecnologia, mercado e crédito.

No Brasil existem programas governamentais como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que promovem e facilitam o acesso ao mercado para os agricultores familiares (FNDE, 2019). Além disso, o PNAE é um programa que proporciona alimentação escolar durante todas as etapas da educação básica nas instituições públicas, ensino infantil ao ensino de jovens e adultos. A entidade responsável pela a sua operacionalização, financiamento, criação de normas e fiscalização é o Governo Federal, através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE (FNDE, 2016). O PNAE possui dois objetivos: a) garantir o acesso às crianças das escolas a uma alimentação saudável, e b) fortalecer a agricultura familiar. Esse segundo objetivo é alcançado com um mecanismo do programa que prevê que “no mínimo 30% dos repasses, deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações” (BRASIL, 2009, Art. 14). Vale ressaltar que o mínimo é 30%, mas os recursos financeiros disponibilizados pelo FNDE podem ser utilizados em até 100% na aquisição de produtos da agricultura familiar.

Desde sua criação, o PNAE tem se tornado um dos mais importantes programas de acesso ao mercado para os agricultores familiares. Por meio desse programa, os agricultores familiares encontram condições favoráveis para oferecer os seus produtos para a alimentação de crianças e jovens nas escolas municipais, estaduais e institutos federais de educação (FNDE, 2019). Nos municípios que possuem baixo desenvolvimento econômico, como é a maioria dos municípios do Maranhão, o PNAE é um componente fundamental para a execução de estratégias de desenvolvimento dos municípios, partindo do pressuposto de que o agricultor familiar recebe recursos financeiros da alimentação escolar, através da venda de seus produtos, e esses agricultores por sua vez o gastarão principalmente no comércio local, fazendo com que o recurso fique na cidade, e, como consequência, dinamizando a economia do município. Entretanto, a maioria dos municípios do Maranhão não tem conseguido explorar adequadamente as potencialidades que esse programa pode oferecer para o desenvolvimento dos municípios (PNAE, 2018).

Um bom exemplo é o município de São João Sóter - MA. O município tem realizado o PNAE muito aquém das potencialidades que o programa proporciona. No início do ano de 2018, a maioria dos recursos utilizados na aquisição de produtos para a alimentação escolar não foi oriunda da agricultura familiar, e a totalidade desses recursos não foram adquiridos de produtores rurais do próprio município, mas sim de uma cooperativa de produtores rurais do município vizinho<sup>3</sup>. Neste caso, a execução do PNAE no município não proporcionou um dos resultados esperados por este programa, que é incorporar os agricultores familiares do município no programa. Esse resultado é importante, posto que a participação dos agricultores familiares no programa pode possibilitar a circulação de dinheiro e, por conseguinte, dinamizar a economia local.

Para que os agricultores familiares do município participem do PNAE, a execução do programa requer uma ação articulada entre os gestores da prefeitura e outros órgãos de governo (GREGOLI *et al.*, 2017), como a AGERP - Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural do Maranhão, Secretaria de Educação, Comissão Permanente de Licitação – CPL do município, e as organizações dos agricultores familiares. Este trabalho se originou através da realização de um projeto de extensão universitária realizado pela Universidade Estadual do Maranhão - UEMA, Campus Timon. O projeto Comprando da Agricultura Familiar se iniciou no município de São do Sóter no ano de 2018 e tem prazo de vigência de execução até o final de 2020. O referido projeto é

<sup>3</sup> Informação fornecida pelo Secretário de Administração da Prefeitura de São João do Sóter – MA, quando estivemos no município em fevereiro de 2018.

parte de um grande programa de extensão da UEMA, Programa Mais Extensão, e também recebeu recursos da FAPEMA, no edital Iniciativas Mais IDH.

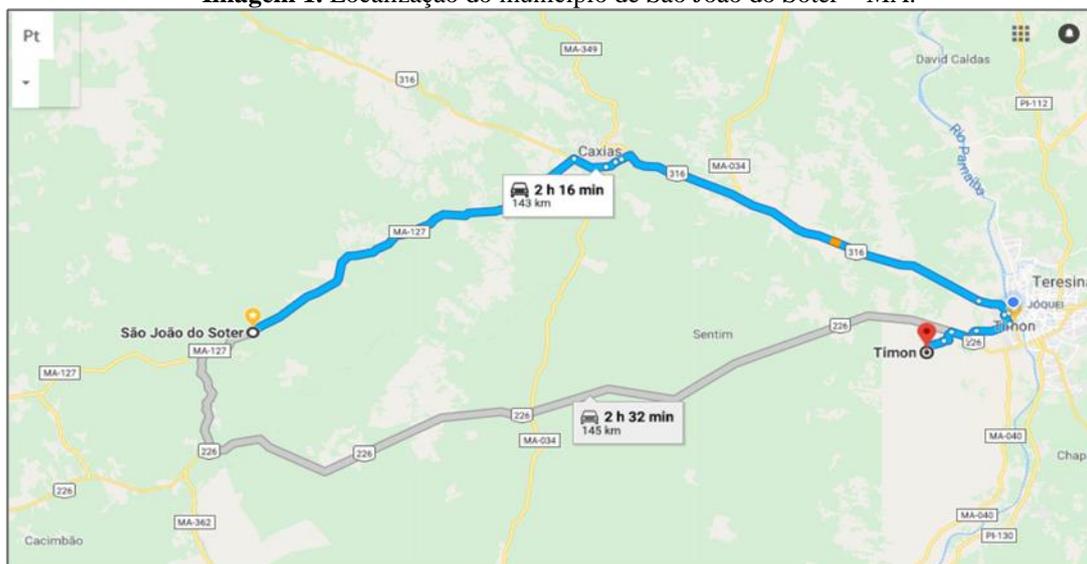
O projeto Comprando da Agricultura Familiar tem o objetivo de aumentar a participação dos agricultores familiares no PNAE em São João do Sóter - MA, quanto a aquisição de alimentos. Para alcançar tal objetivo foi necessário desenvolver os seguintes objetivos específicos: a) examinar como funciona a operacionalização do PNAE no município de São João do Sóter - MA; b) identificar as principais dificuldades na operacionalização do programa no município; c) propor e realizar ações que potencializem o desempenho do PNAE na localidade, quanto a aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar.

## 2 METODOLOGIA

### 2.1 Caracterização do Área de Atuação

O município de São João do Sóter - MA está localizado a cerca de 415 Km de São Luís e a 150 km de Timon - MA, como pode ser visualizado pela imagem 1. O município possui aproximadamente 18.345 habitantes, onde mais da metade da população é considerada população rural. Atualmente, o município se encontra na 17ª posição no ranking dos municípios com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Estado do Maranhão. O crescimento da renda no município de São João do Sóter tem melhorado bastante nas últimas duas décadas, embora grande parte da população ainda viva na condição de pobreza e na extrema pobreza.

**Imagem 1.** Localização do município de São João do Sóter – MA.



Fonte: Google Maps, 2019.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) desta localidade é de 0,517, em 2010, o que situa esse município na faixa de Desenvolvimento Humano Baixo (IDHM entre 0,500 e 0,599). A dimensão que mais contribui para o IDHM do município é Longevidade, com índice de 0,711, seguida de Renda, com índice de 0,486, e de Educação, com índice de 0,401. A componente renda no município de São João do Sóter tem melhorado bastante nas últimas duas décadas, embora grande parte da população ainda viva na condição de pobreza e na extrema pobreza (Tabela 01).

**Tabela 01.** Renda, Pobreza e Desigualdade - Município - São João do Sóter – MA.

| <b>Indicador</b>         | <b>1991</b> | <b>2000</b> | <b>2010</b> |
|--------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Renda per capita         | 75,64       | 99,24       | 165,10      |
| % de extremamente pobres | 61,86       | 56,63       | 37,00       |
| % de pobres              | 89,73       | 80,23       | 59,16       |
| Índice de Gini           | 0,42        | 0,52        | 0,52        |

Fonte: PNUD, 2018.

O município de São João do Sóter tem tido dificuldade de adquirir produtos da agricultura família com os recursos do PNAE. Nos anos de 2016 e 2017 o município não conseguiu adquirir o mínimo de 30% previsto na lei. E, além disso, não consegue comprar produtos de agricultores do próprio município. Em conversa com os Secretário de Agricultura e de Administração do município, eles afirmaram desconhecer que a prefeitura tenha comprado produtos da agricultura familiar do município de São João do Sóter. Os produtos obtidos da agricultura familiar foram adquiridos de produtores do município de Caxias, vizinho à São João do Sóter.

**Tabela 02.** Aplicação de recursos do PNAE em São João do Sóter, anos 2015-2017.

| <b>Ano</b>  | <b>Valor Recebido</b> | <b>Aquisições da Agricultura Familiar</b> | <b>% Aquisições da Agricultura Familiar</b> |
|-------------|-----------------------|---|---|
| <b>2015</b> | R\$ 721.404,00        | R\$ 246.716,04                            | 34,00%                                      |
| <b>2016</b> | R\$ 578.781,26        | R\$ 154.224,00                            | 26,65%                                      |
| <b>2017</b> | R\$ 676.114,80        | R\$ 167.651,05                            | 24,80%                                      |

Fonte:PNAE, 2018.

## 2.2 Procedimentos Metodológicos

Este relato de experiência é oriundo do projeto de extensão universitária realizado pela Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), Campus Timon, intitulado “Comprando da Agricultura Familiar”<sup>4</sup>. O presente projeto possui caráter de pesquisa participativa, tendo em vista que é uma metodologia que objetiva conhecer e produzir o conhecimento sobre uma realidade a ser estudada. Morretti e Adams (2011) afirmam que *“a pesquisa participativa se caracteriza por integrar a investigação, educação popular e a participação social, oportunizando aos sujeitos envolvidos compreender e interpretar as lógicas do funcionamento”*.

Com a metodologia de pesquisa participativa foi possível identificar as principais dificuldades na operacionalização do PNAE, devido a isso foram recomendadas melhorias para a operacionalização do programa e feito um acompanhamento durante a execução, utilizando a metodologia de implementação do PNAE para introduzir mudanças no local de pesquisa, com intuito de transformar tal realidade fazendo o uso do conhecimento científico (TRIPP, 2005).

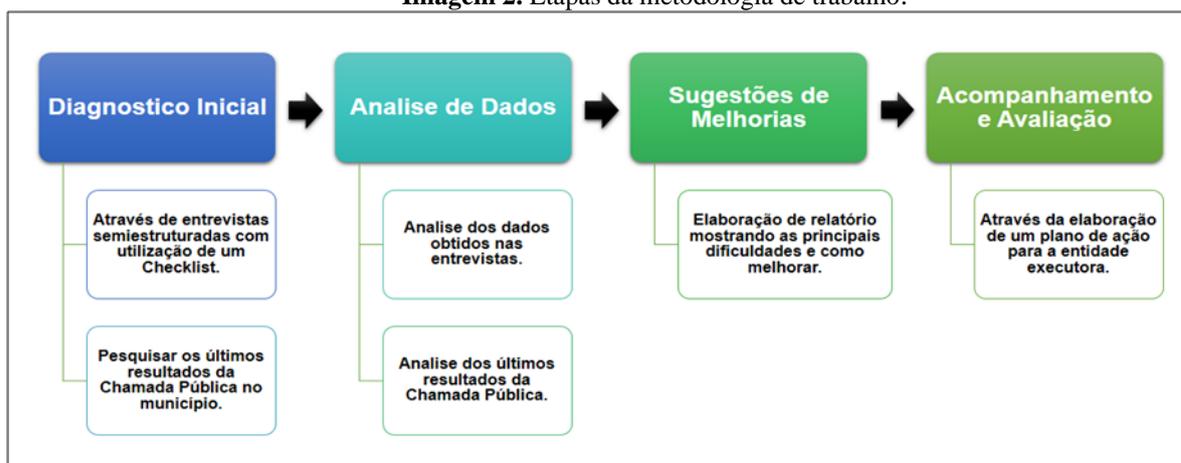
O projeto foi iniciado em março de 2018 e sua primeira fase foi finalizado em novembro de 2019, sendo executada em quatro etapas<sup>5</sup>, como ilustrado na imagem 2. Na primeira etapa, foi realizado um diagnóstico para conhecer a atual operacionalização do PNAE no município. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os gestores locais (Secretaria de Educação, Agricultura e Comissão Permanente de Licitação – CPL) e atores sociais (Agricultores Familiares e gestores dos Sindicatos Rurais) vinculados a atividade. Também foi feita uma análise dos dois últimos resultados obtidos na Chamada Pública do município disponibilizado no DOM – Diário Oficial do Município, permitindo a seleção de características da atual execução do programa. Para a concretização da

<sup>4</sup> O Projeto Comprando da Agricultura Familiar contou com recursos da UEMA - Programa Mais Extensão Universitária e PIBEX - Programa de Bolsas de Extensão, e Editais de auxílio e bolsa da FAPEMA – COMUNI e Iniciativas Mais IDH.

<sup>5</sup> O projeto Comprando da Agricultura Familiar ainda está em execução, com previsão de encerramento em dezembro de 2020.

primeira etapa, foi elaborado um checklist baseado na Cartilha do PNAE do ano de 2016 e no checklist de visitas às escolas e análise do PNAE, ambos disponibilizados pelo FNDE. Com as informações coletadas, na segunda etapa foi realizada uma análise para a identificação das principais dificuldades na execução do programa. A terceira etapa consistiu de recomendações de ações de melhorias aos gestores do município de São João do Sóter - MA sobre a operacionalização do PNAE para impulsionar a participação dos agricultores familiares do município no programa, apresentando os principais apontamentos no que tange ao seu desempenho. Por fim, na quarta etapa, foi realizado o acompanhamento da implementação das ações sugeridas aos gestores e feito uma análise das melhorias alcançadas.

**Imagem 2.** Etapas da metodologia de trabalho.



Fonte: Elaboração Própria, 2019.

Para a realização dessa metodologia e para obtenção de resultados foram necessários o envolvimento dos seguintes agentes: a) equipe da UEMA, composta por um professor orientador, dois alunos do curso de administração e uma profissional de Administração; b) técnicos e gestores do município: Secretaria de Educação, da Agricultura, a Comissão Permanente de Licitação - CPL, AGERP e equipe da SAF - Mais IDH<sup>6</sup>; e c) Sindicatos Rurais do município e os agricultores familiares.

### 3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para um melhor entendimento, os resultados foram organizados de acordo com objetivos específicos da seguinte maneira:

- Como funciona a operacionalização do PNAE em São João do Sóter: este item tratará dos dados e fatos encontrados sobre operacionalização do programa no município, onde será descrito como ocorria a sua execução.
- Identificação e análise das principais dificuldades na operacionalização do PNAE em São João do Sóter: abordará quais resultados foram obtidos nos dois últimos anos baseado no método utilizado pelos gestores locais e pautará uma análise mediante aos problemas encontrados.
- Proposta de intervenção e acompanhamento das ações para potencializar o desempenho do PNAE, quanto a aquisição de alimentos oriundas da agricultura familiar: este subcapítulo apresentará as ações de intervenção proposta aos gestores do município, com objetivo de melhorar o

<sup>6</sup>SAF-Mais IDH refere-se às ações da Secretaria de Agricultura Familiar nos trinta municípios do Maranhão com menor IDH. Nesses municípios existem uma equipe técnica que presta serviços de assistência técnica aos agricultores familiares.

desenvolvimento do programa, quanto a aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar, e por fim, será discorrido os pontos positivos e negativos na sua implementação.

### 3.1 Como Funciona a Operacionalização do PNAE em São João do Sóter

No município de São João Sóter – MA, o PNAE vem sendo realizado muito aquém das suas potencialidades, não alcançando um dos principais objetivos, que é a participação dos agricultores familiares locais no processo de compra e venda do PNAE. Com a anuência da prefeita do município, Joserlene Silva Bezerra de Araújo, foi possível identificar como funciona a operacionalização do PNAE e conhecendo as principais dificuldades nos seguintes itens (tabela 03):

**a) Falta de articulação entre os atores sociais:** para ter êxito na execução do PNAE é necessária uma comunicação efetiva entre os atores sociais. No caso de São João do Sóter a comunicação deveria ocorrer entre as Secretarias de Educação, Agricultura e a CPL – Comissão Permanente de Licitação. A falta de diálogo combinado com o desconhecimento das responsabilidades de cada secretaria tem prejudicado o andamento da operacionalização do programa, ocasionando diversas falhas durante o processo, como:

- Cada secretaria atua de maneira independente e descentralizada, onde não há uma pessoa que se sinta responsável pela coordenação do PNAE no município;

- Entre as secretarias não há comunicação sobre o processo de planejamento e execução do programa, não ocorrendo reuniões ou transmissão das informações para cada setor referente ao desenvolvimento do programa.

**b) Mapeamento da produção local:** foi identificado que não há realização do mapeamento da produção local para elaboração do cardápio escolar em São João do Sóter. Sem o mapeamento da produção local, a nutricionista não recebe as informações necessárias sobre a produção, não sabendo quais alimentos podem ser introduzidos no cardápio, conseqüentemente, acaba adicionando alimentos que não são produzidos na região, ou solicitado uma quantidade inferior de alimentos que são cultivados na município quando poderia ser pedido em maior quantidade. Através do mapeamento local é identificado o tipo e a quantidade dos alimentos que são produzidos no município. Além disso, é possível conhecer a sazonalidade da produção, assim, contribuindo para organização e planejamento do cardápio, pois servirá com fonte norteadora para as aquisições dos produtos. Com essa informação a Secretaria de Educação saberá o período de safra e entressafra, compreendendo o momento de realizar o pedido aos agricultores familiares. Quando a nutricionista tem essa informação, o profissional pode incluir o alimento no momento da colheita e na quantidade adequada, beneficiando o município uma vez que irá utilizar alimentos produzidos na localidade.

**c) Elaboração do planejamento do cardápio:** a nutricionista tem um papel fundamental, pois é responsável pelo planejamento do cardápio. No município, foi identificado que o planejamento realizado não era adequado. A nutricionista fazia uma estimativa sem nenhuma fundamentação técnica. Ela apenas solicitava os mesmos tipos e quantidades de produtos dos anos anteriores. Também foi constatado que o cardápio não levava em conta hábitos alimentares, a sazonalidade e a quantidade produzida no município, devido ao não recebimento do mapeamento da produção local, de tal modo prejudicando a participação de agricultores familiares que poderiam ser contemplados pelo programa, caso os alimentos locais fossem inseridos. Além disso, a nutricionista do município não possui os meios necessários para trabalhar com um computador, boa infraestrutura que viabilize a execução da atividade.

**d) Definição do preço de aquisição:** para a composição dos preços dos produtos da chamada pública é necessário realizar uma pesquisa de preços, para que o valor final reflita os preços de mercado local, acrescidos do frete e embalagem. Após realizar uma análise nos últimos editais da chamada pública e comparando o preço de três estabelecimentos do município, foi identificado que os preços não refletiam os preços de mercado, devido à falta de atualização dos preços, e alguns itens estavam com valores até três vezes mais altos em comparação aos valores encontrados em estabelecimentos do município. Quando a precificação não é realizada de maneira adequada, com preços muitos superiores

aos de mercado, cria-se incentivos para seja mais vantajoso aos agricultores a compra de alimentos de terceiros, ao invés da sua produção de alimentos, o que foge completamente do objetivo do programa.

**d) Elaboração da Chamada Pública:** a chamada pública deve conter informações suficientes para que os agricultores formulem corretamente as propostas e possam participar da seleção. Foi detectado que o documento elaborado pela Comissão Permanente de Licitação (CPL) não obedecia aos padrões exigidos pelo FNDE, como inclusão dos fornecedores individuais no edital para que os mesmos possam participar, assim, restringindo quem pode participar do programa. A pessoa responsável, o pregoeiro, demonstrou pouco conhecimento sobre processo de compra e venda do PNAE, executando a seleção das propostas do projeto de venda como uma licitação de modalidade pregão, onde o fornecedor selecionado é aquele que apresenta o menor preço. A realização da seleção dos projetos de venda foge da metodologia utilizada no PNAE, pois para ser selecionado basta está enquadrado nos critérios solicitados do certame, respeitando os itens de prioridade.

**e) Divulgação da chamada pública:** o programa sugere que seja feita uma comunicação ampla para que o público alvo conheça a oportunidade e saiba como participar, assim divulgando em diversos meios, como em rádios, canais de grande veiculação, fazendo entrega de folders, fixando cartazes em locais públicos. Entretanto, em São João do Sóter a chamada pública é divulgada somente no diário oficial e nos jornais do Estado, e fixado o documento no mural da Prefeitura. Muito provavelmente é isso que explica o desconhecimento dos agricultores familiares sobre a Chamada Pública do PNAE.

**Tabela 03.** Resumo dos resultados obtidos.

| Item                                    | Status Anterior   | Implicações para o programa  |
|---|---|--|
| Articulação entre os atores sociais.    | Falta de comunicação entre atores sociais, não disseminando as informações necessárias para execução.   | - Não há uma sinergia entre os envolvidos, dificultando a execução do programa, não ocorrendo um planejamento.   |
| Mapeamento da Produção Local.           | Não é realizado, assim, dificultando a identificação dos alimentos oriundos da região, não contendo o período de sazonalidade, quantidade, etc. | - Os produtos oriundos do município não são inseridos no cardápio devido à falta de conhecimento.<br>- Desconhecimento da sazonalidade e quantidade da produção local.   |
| Elaboração do Planejamento do Cardápio. | O cardápio utilizado não é adequado.  | - Não abrange uma parte dos alimentos produzidos no município;<br>- Não é atualizado anualmente;<br>- Não contém itens como quantidade, especificações necessárias, etc. |
| Definição do preço de aquisição.        | Os preços adicionados na chamada pública diferem da realidade local.  | - Contribui para que os agricultores comprem os alimentos de terceiros, sendo mais vantajoso devido ao alto valor.   |
| Elaboração da Chamada Pública.          | - Não segue o padrão determinado pelo FNDE;<br>- Não engloba os fornecedores individuais na chamada pública.                                    | - Tal ação dificulta e inviabiliza a participação dos fornecedores individuais da localidade.  |
| Divulgação da Chamada Pública.          | Pouquíssima divulgação, sendo publicado no diário oficial e fixado no mural da prefeitura.  | - Gera desconhecimento para a população local, principalmente para parte mais vulnerável.  |

Fonte: Elaboração própria, 2019.

### 3.2 Identificação e Análise das Principais Dificuldades na Operacionalização do PNAE em São João do Sóter

Conforme os dados recolhidos através da aplicação do checklist e do estudo realizado nos documentos da chamada pública dos anos anteriores referente ao ano de 2017 e 2018, constamos que a entidade executora não alcançou a participação dos agricultores familiares do município com a utilização dessa metodologia, sendo contemplado apenas uma cooperativa de agricultores familiares

do município de Caxias, conseguindo o valor total do certame, devido a não participação de nenhum agricultor familiar, grupo formal ou informal de São João do Sóter. Partindo dos resultados apresentados e fundamentando-se na metodologia do PNAE e no diagnóstico realizado em São João do Sóter do Maranhão, é notável que os agricultores familiares do município não se apropriavam dos recursos do PNAE.

A peça fundamental para a execução do PNAE são as entidades executoras, no qual regem todo o processo de compra e venda. Mediante a isso, identificamos que o principal entrave é a falta de articulação e planejamento, o qual é de responsabilidade dos gestores locais e quando realizado é feito de maneira inadequada. Os atores sociais do programa são os gestores locais, eles possuem o poder de compra e quando a receita disponibilizada para o município e não é destinada aos agricultores familiares da região, sendo destinada aos agricultores familiares ou cooperativas de outros municípios, o dinheiro acaba sendo deslocado, ou seja, não ocorre desenvolvimento econômico no local de origem do recurso.

### **3.3 Proposta de intervenção e acompanhamento das ações para potencializar o desempenho do PNAE, quanto a aquisição de alimentos oriundas da agricultura familiar**

Após a identificação das dificuldades para execução do PNAE em São João do Sóter, foi elaborada uma proposta de ações de melhoria da operacionalização do PNAE, como pode ser visto na tabela 04. Com a participação dos gestores, tais ações foram transformadas em um plano de trabalho, contendo prazo para a execução das atividades, delegação de atividades, instruções e orientações para a sua operacionalização com acompanhamento da equipe da UEMA em todas as atividades.

**Tabela 04.** Ações de melhoria da operacionalização do PNAE.

| Item                                   | Ação   | Público Alvo              | Resultado Esperado  |
|--|--|---------------------------|---|
| Articulação entre os atores sociais    | Criar o Comitê PNAE.   | Entidade Executora        | Que os gestores envolvidos no programa trabalhassem em conjunto com intuito de facilitar a participação do agricultor familiar do município.  |
|  | Ministrar palestra sobre operacionalização do PNAE.                        |                           | Que aprendam como executar o programa seguindo as normas do FNDE.   |
| Mapeamento Local                       | Orientar sobre a importância do mapeamento e instruir como realizá-lo.     | Sec. de Agricultura       | Possuir informações como tipo de alimentos produzidos, quantidade e sazonalidade, para servir como fonte de informação.   |
| Elaboração do Planejamento do Cardápio | Orientar o planejamento do cardápio.                                       | Sec. de Educação          | Que o planejamento do cardápio seja feito atendendo os requisitos esperados para operacionalização.   |
| Definição do Preço de Aquisição        | Orientar sobre a importância da precificação e instruir como realizá-lo.   | CPL                       | Realizar a definição de preço de maneira baseado no valor do mercado local.   |
| Chamada Pública                        | Orientar a elaboração da Chamada Pública.                                  | CPL                       | Facilitar o processo de compra e venda, atendendo as necessidades que o programa exige na aquisição de produtos da agricultura familiar e se enquadrando no padrão do PNAE.   |
|  | Realizar capacitação sobre o preenchimento do projeto de venda.            |                           | Que os técnicos saibam orientar e ensinar os agricultores familiares sobre o preenchimento do projeto de venda, seguindo os padrões estabelecidos por lei.  |
| Divulgação                             | Elaborar do Plano de Comunicação.  | Agricultores - Familiares | Divulgar para as organizações locais da agricultura familiar como sindicatos rurais, cooperativas, associações e demais entidades acerca da importância do conhecimento sobre as oportunidades do mercado no Município. |
|  | Ministrar palestras de como o agricultor familiar pode participar do PNAE. |                           | Que os agricultores familiares saibam como participar da oportunidade de mercado, procurando se enquadrar nos requisitos solicitados pelo programa.   |
| Acompanhamento (UEMA)                  | Mensuração dos Resultados.   | Entidade Executora        | Avaliar a evolução do desenvolvimento do programa no município após as orientações.   |

Fonte: Elaboração própria, 2019.

A proposta de ação de melhoria foi apresentada aos gestores do município envolvidos, como Secretarias de Educação, Agricultura, para a Comissão Permanente de Licitação (CPL) e para os técnicos do SAF-Mais IDH e AGERP. Na mesma ocasião, todos se comprometeram em realizar o que foi proposto. Para concretizar o objetivo esperado e atender a metodologia do plano de trabalho foram necessários diversos deslocamentos de curta duração, 02 a 03 dias, e de longa duração de 05 a 07 dias até o município. Mediante a isso, foram alcançados os seguintes resultados:

**a) Articulação dos Atores Sociais:** a execução do PNAE requer que múltiplos atores participem desse processo. Para isso foi criado um Comitê PNAE – Desenvolvimento. Esse comitê foi formado por quatro atores:

- Secretaria de Agricultura: responsável por realizar o mapeamento da produção local, orientação técnica aos produtores rurais quanto às necessidades das compras municipais e participação das Chamadas Públicas do PNAE.
- Secretaria de Educação: a nutricionista da Secretaria de Educação é responsável pela elaboração do cardápio das escolas, levando em conta as particularidades da produção agropecuária municipal.
- Comissão Permanente de Licitação – CPL: responsável pela elaboração e divulgação das Chamadas Públicas, com intuito de alcançar o maior número de produtores rurais do município.
- Representantes dos agricultores familiares: responsável pela divulgação do programa e informar ao comitê sobre as particularidades da participação dos agricultores familiares na Chamadas Públicas do PNAE.

A UEMA não é membro do comitê, mas participou inicialmente das reuniões exercendo o papel de mediador e orientador no planejamento das atividades. O objetivo da criação do comitê foi com intuito de facilitar a troca de informações entre os gestores, para que os mesmos pudessem planejar o processo de compra e venda do PNAE. Uma das ações para fortalecer o comitê foi a realização de uma palestra abordando como deve ocorrer a execução do programa, explanando regras baseadas do FNDE, sendo disponibilizado a cartilha técnica do PNAE em formato impresso e virtual. Nesta ocasião, foram delegadas as responsabilidades de cada secretaria para a realização do processo de compra e venda do PNAE no início de 2019. Porém, no decorrer das atividades, percebemos que as reuniões do comitê só eram executadas quando estávamos no município, não ocorrendo transmissão das informações entre os setores envolvidos, assim, continuando a falta de articulação entre os principais atores sociais do município.

**b) Mapeamento da produção local:** os técnicos da SAF – Mais IDH e da Secretaria de Agricultura do município receberam orientações sobre a importância do mapeamento da produção local para elaboração do planejamento do cardápio e para o processo de compra e venda. Inicialmente, o mapeamento foi feito de maneira bastante superficial, tendo como amostra somente a produção de dois povoados. Consequentemente, permaneceu o cardápio antigo, não inserindo os alimentos produzidos no município de São João do Sóter. Além disso, não foi entregue em tempo hábil, atrasando os demais processos. Porém, em 2019, a equipe da SAF – Mais IDH conseguiu concretizar o mapeamento da produção local em tempo hábil, seguindo o padrão desejado, onde será usado na chamada pública de 2020, que ainda irá ocorrer.

**c) Elaboração do planejamento do cardápio:** para operacionalização do PNAE no ano de 2019 não foi realizado adequadamente o planejamento do cardápio, não abrangendo os alimentos oriundos do município, mesmo recebendo o mapeamento de maneira superficial. Em dezembro de 2019, após a mudança da nutricionista, conseguiu-se que fosse criado o documento conforme o padrão desejado, atentando as exigências do programa, onde o mesmo será utilizado em 2020.

**d) Definição de preço de aquisição:** mesmo após as orientações não foi realizado a pesquisa de preço de forma adequada, e muitos alimentos estavam com preços elevadíssimos, fugindo do preço de mercado. Entretanto, através do Secretário de Administração do município conseguiu-se uma pessoa para ficar responsável pela precificação dos alimentos, efetivando a cotação de preço de acordo com o mercado local para chamada pública de 2020.

**e) Elaboração da Chamada Pública:** em janeiro de 2019, foi feita uma visita com duração de uma semana com o objetivo de orientar e acompanhar a elaboração da chamada pública, ocorrendo uma reunião com o pregoeiro do CPL. A partir disso, foi possível fazer correções no edital da Chamada Pública, tornando-o mais compatível com o que é recomendado pelo FNDE. Nessa chamada pública foram contemplando os fornecedores individuais, e inserindo assinatura dos técnicos da agricultura, onde os mesmos se responsabilizam afirmando que o agricultor possui produção própria, evitando que os mesmos adquiram os alimentos de terceiros para a venda. Além disso, foi ministrada uma capacitação para os técnicos do SAF-MaisIDH, AGERP e da Secretaria de Agricultura para habilitá-los no preenchimento do projeto de venda, para que possam, após o lançamento da chamada pública, orientar os agricultores a como elaborar um projeto de venda. O projeto de venda é um documento que oficializa o interesse do agricultor em participar do processo de compra e venda.

Na etapa de recebimento e seleção do projeto de venda foi percebido a falta de informação por parte do pregoeiro em relação aos termos da chamada pública para a seleção dos projetos. Durante a primeira sessão pública, as propostas inabilitadas tiveram argumentos insustentáveis, como: a) exigências de documentação original para conferência: a Chamada Pública não constava a apresentação de documentos durante a sessão pública para verificação de autenticidade; b) as declarações e o projeto de venda com o timbrado do CPL e não da associação como previsto: as declarações foram entregues conforme modelo em anexo na Chamada Pública. Todos os modelos, bem como todas as páginas da Chamada Pública, constavam a logo da Prefeitura de São João do Sóter. Devido a isso, acabamos elaborando um documento em formato de recurso para que os mesmos não fossem eliminados da seleção.

Uma vez concluído o processo de seleção dos fornecedores da alimentação escolar do município com recursos do PNAE, o procedimento que estava sendo adotado não priorizava a entrega dos produtos da agricultura familiar, pois as primeiras remessas dos produtos foram solicitadas para a cooperativa de Caxias, não priorizando os produtores do município. Por regra, uma vez cumprida a cota desses grupos prioritários do município, é que será a solicitado a entrega do grupo de fora do município. Além disso, a prefeitura não informava com antecedência os pedidos, não havendo tempo hábil para a entrega da produção. Em geral, o pedido era feito um ou dois dias antes do prazo de entrega. Para solucionar esse impasse, foi criado um cronograma para entrega dos alimentos para os fornecedores. Esse cronograma informa aos interessados a data de entrega dos alimentos, o que facilita o planejamento das entregas dos produtos pelos agricultores familiares. Assim, quando os agricultores não sabem o período de entrega dos produtos, e qual quantidade desejada, os mesmos não possuem tempo hábil para se organizarem, e devido aos altos preços, dão uma margem para que os agricultores comprem de outros fornecedores, devido o curto tempo para realizar a colheita dos produtos.

**f) Divulgação da Chamada Pública:** após a elaboração da Chamada Pública do PNAE, no dia 08 de fevereiro de 2019 ela foi lançada, e a equipe da pode realizar o acompanhamento de todo o processo de divulgação aos interessados. Os responsáveis pela divulgação foram os técnicos do SAF-Mais IDH e da Secretaria de Agricultura do município, juntamente com as associações e sindicatos, sendo disponibilizadas cópias do documento em pontos estratégicos do município, além de envio em formato digital por WhatsApp. Na ocasião, também foi feita divulgação pelas redes sociais, no site da prefeitura (Imagem 3), e nas rádios do município.

**Imagem 3.** A) Material de divulgação e B) Agricultores familiares assinando contrato.



Fonte: Elaboração da própria, 2019.

Foram ministradas palestras para os agricultores do município, com o intuito de apresentar o PNAE, explicando como podem participar e como podem ser beneficiados pelo programa (Imagem 4). Essas atividades ocorreram nos sindicatos, associações do município e em alguns povoados, como Cipó, Santo Antônio (Imagem 4), Centro Novo, São Joaquim I e II, o critério utilizado para as visitas nestas comunidades foi a sua capacidade de participação. Além disso, foram criadas peças de comunicação, como folders, cartazes e releases para rádio, que foram utilizados pela prefeitura, associações e técnicos com o intuito de divulgar e viabilizar a participação dos agricultores familiares do município, assim abrangendo o maior número de potenciais interessados. Todo material gráfico foi concebido pela equipe de comunicação do LabMarketing da UEMA, Campus Timon.

**Imagem 4.**A) Palestra para os Agricultores Familiares e B) Divulgação nos povoados.



Fonte: Acervo da Equipe, 2019.

**g) Acompanhamento:** em março de 2019 foi realizada uma avaliação dos resultados alcançados, constatando-se os avanços ocorridos, pois nos anos de 2017 e de 2018 não houve participação de nenhum agricultor familiar do município. No entanto, em 2019, a partir das ações já descritas acima e juntamente com os técnicos da SAF – Mais IDH e da Secretaria de Agricultura do município, conseguiu-se que os agricultores do município participassem do PNAE, alcançando aproximadamente 12,8% do orçamento, contemplando três grupos informais de diferentes povoados, um deles é de origem quilombola.

Durante a implementação do plano de ação em São João do Sóter ocorreram imprevistos em etapas que são fundamentais para a execução do PNAE, como pode ser visto de maneira resumida na tabela 05.

Tabela 05. Análise dos resultados obtidos.

| Item                                 | Status Anterior  | Implicações  | Status Atual   | Implicações   |
|--------------------------------------|--|--|--|---|
| Articulação entre os atores sociais. | Falta de comunicação entre os atores, não disseminando as informações necessárias para execução do programa.   | - Não há uma sinergia entre os envolvidos, dificultando a execução do programa, não ocorrendo um planejamento.   | Ainda há pouca articulação entre os atores sociais.  | Prejudica o planejamento e a operacionalização do programa.   |
| Mapeamento da Produção Local.        | Não é realizado no município, assim, dificultando a identificação dos alimentos oriundos da região, não contendo o período de sazonalidade, quantidade, etc. | - Os produtos oriundos do município não são inseridos no cardápio devido à falta de conhecimento.<br>- Desconhecimento da sazonalidade e quantidade da produção local.   | Em 2018, foi realizado formato de uma pequena amostra, não sendo realizado da maneira desejada. Em 2019, foi concluído e será utilizado na chamada pública de 2020.                                      | Permite o conhecimento dos alimentos produzidos no município, contendo informações sobre quantidade e sazonalidade.                             |
| Elaboração do cardápio.              | Não existia uma planilha com os componentes do cardápio e o cardápio não contemplava alguns produtos do município.   | - Não abrange uma parte dos alimentos produzidos no município.<br>- Não é atualizado anualmente.<br>- Não contém itens como quantidade, especificações necessárias, etc. | Em 2019, foi elaborada uma planilha com os componentes e quantidades, como previsto que já incorporava vários produtos produzidos no município, seguindo o mapeamento local e será usado no ano de 2020. | Abrange os alimentos produzidos no município, respeitando os hábitos alimentares, além de contribuir para participação dos agricultores locais. |
| Definição do preço de aquisição.     | Os preços adicionados na chamada pública diferem da realidade local.   | - Contribui para que os agricultores comprem os alimentos de terceiros, sendo mais vantajoso devido ao alto valor.   | Em 2018, se repetiu o mesmo erro, porém, em 2019 foi feito com os preços coerentes com o do mercado local, para chamada de 2020.   | Incentiva que os agricultores familiares produzam o seu próprio alimento para que possam comercializá-lo.                                       |
| Elaboração da Chamada Pública.       | - Não segue o padrão determinado pelo FNDE;<br>- Não engloba os fornecedores individuais na chamada pública.   | - Tal ação dificulta e inviabiliza a participação dos fornecedores individuais da localidade.  | Foi elaborada conforme o padrão do FNDE.   | Contribui para que os agricultores familiares possam participar.  |
| Divulgação da chamada pública.       | Pouquíssima divulgação, sendo publicado no diário oficial e fixado no mural da prefeitura.   | - Gera desconhecimento para a população local, principalmente para parte mais vulnerável.  | Foi amplamente divulgado, atingindo a vários grupos de agricultores familiares do município.   | Permite que todos os interessados saibam da oportunidade disponibilizada no mercado e possam participar.  |

Fonte: Elaboração própria, 2020.

#### 4 CONCLUSÃO

Este projeto objetivou aumentar a participação dos agricultores familiares no PNAE em São João do Sóter - MA, quanto a aquisição de alimentos. Para concretizar o objetivo geral foi necessário examinar como funciona a operacionalização do programa no município, identificar as principais dificuldades durante a execução pela entidade executora e, propor e acompanhar as ações que potencializem o desempenho do PNAE na localidade. A partir disso, foi constatado que as entidades executoras responsável pelo PNAE no município tem executado o programa muito aquém das suas potencialidades, não havendo a participação dos agricultores familiares como na maioria dos municípios do estado do Maranhão que possuem baixo dinamismo econômico.

Com a utilização da metodologia de pesquisa participativa foi essencial para conhecer os entraves que limitavam a participação dos agricultores familiares do município no programa. Após o diagnóstico realizado e com a execução de algumas das ações de melhorias sugerida aos gestores envolvidos, foi possível aumentar a participação dos agricultores familiares do município no PNAE, pois antes os agricultores familiares do município não participavam e em 2019 12,8% do orçamento foi usado na aquisição de produtos da agricultura familiar do município, sendo contemplado três grupos. Podemos concluir que o alcance desse valor na chamada pública do PNAE em 2019 foi devido principalmente pelas ações de comunicação executada no município, onde informaram aos agricultores familiares sobre o programa e como participar. Além disso, a principal dificuldade encontrada foi a pouca articulação entre os gestores envolvidos no programa e a falta de um gestor responsável pelo programa capaz de articular com os demais gestores da prefeitura sobre a execução do programa.

Apesar dos resultados positivos do projeto de extensão, o município de São João do Sóter só conseguirá aumentar a participação de seus agricultores familiares a partir do momento que os atores sociais envolvidos no processo de compra e venda se mobilizarem e articularem, pois embora alguns setores façam a o que lhe compete, caso algum ator deixe de fazer, atrapalhará todo o resultado do processo. A partir do momento que as entidades executoras trabalharem em conjunto, esse percentual aumentará cada vez mais, assim uma maior parte do orçamento do PNAE ficará no município, melhorando seus indicadores econômicos.

Para os alunos extensionistas foi um grande aprendizado integrar a equipe deste projeto, pois permitiu aos alunos conhecer em profundidade os fundamentos de um importante programa do governo e a forma como ele é operacionalizado. Além disso, tiveram a oportunidade de colocar o conhecimento teórico adquirido durante a graduação em prática como planejamento estratégico, planos de comunicação, apresentação de palestras e treinamentos, elaboração de plano de ação, etc. Os alunos extensionistas também puderam aprender sobre as dificuldades na execução de um programa e os efeitos prejudiciais que podem ocorrer quando um programa não é implementado de forma adequada.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 de jun. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm)> Acesso em: 18/09/2019.

FNDE. **Cartilha do PNAE: Aquisição de produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação escolar**. 2. ed. Brasília: FNDE, 2016. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-area-gestores/pnae-manuais-cartilhas?start=10>> Acesso em: 02/12/2018.

FNDE. **CHECKLIST – Visita às escolas e análise do PNAE (FNDE)**. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-area-gestores/pnae-manuais-cartilhas?start=10>>. Acesso em: 16/04/2018.

FNDE - **Fundo Nacional de Desenvolvimento da educação**. Apresentação. Brasília/DF, 2019. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>>. Acesso em: 02/06/2019.

GOOGLE, INC. **Google Maps**. Disponível em: <<https://goo.gl/maps/AQhnj5rSkmXH7w5M6>>. Acesso em: 04/01/2019.

GREGOLI, Marcos Roberto P., SANTOS, Cristina S., FELIPPINI, Marcia L., MATEUS, Milena A. F. e CHRISTOFFOLI, Pedro Ivan. Potencialidades e fragilidades do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE no Território Cantuquiriguaçu (PR). Ponta Grossa: **Revista Conexão**, v. 13 n.3, p. 548-567, 2017.

MORETTI, Cheron Zanini; ADAMS, Telmo. **Pesquisa Participativa e Educação Popular: epistemologias do sul**. Educação & Realidade, vol. 36, núm. 2, maio-agosto, 2011, pp. 447-463. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, Brasil.

PNAE. **Dados da Agricultura Familiar, anos 2015-2017**. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>>. Acesso em 02/04/2018.

PNUD. **Atlas de Desenvolvimento Humano**. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em 08/02/2018.

SACHS, I. **Inclusão social pelo trabalho: desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Associação dos Advogados de Trabalhadores Rurais da Bahia, 2002.

TRIPP, David. **Pesquisa-Ação: uma introdução metodológica**. Universidade de Murdoch. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 31, n. 3, p. 443-466, set./dez. 2005.