

# AGRICULTURA FAMILIAR E O PNAE: A IMPLANTAÇÃO DA LEI 11.947/2009 NOS MUNICÍPIOS DO CIRCUITO DAS FRUTAS-SP<sup>1</sup>

*Vanilde Ferreira de Souza Esquerdo<sup>2</sup>*

*Sonia Maria Pessoa Pereira Bergamasco<sup>3</sup>*

*Fernando Rabello Paes de Andrade<sup>4</sup>*

**Resumo:** A agricultura familiar brasileira é importante pela produção de gêneros alimentícios e também por permitir a manutenção do homem no campo, assim torna-se necessária a implementação de políticas públicas para a promoção do seu fortalecimento e reconhecimento. Em 2009 a Lei 11.947, aproximou a agricultura familiar e a educação, pois essa Lei determina que, do total de recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no mínimo 30% deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações. Para a aquisição dos alimentos da agricultura familiar, os municípios devem realizar as Chamadas Públicas de compras. Após quatro anos da publicação da Lei no país, alguns municípios ainda possuem dificuldades para a sua implantação. O objetivo deste trabalho foi analisar a implantação da referida Lei nos municípios do Circuito das Frutas-SP. Foram

---

<sup>1</sup>Este trabalho faz parte do projeto de pós-doutorado da primeira autora, intitulado: O impacto das políticas agrícolas nos municípios do Circuito das Frutas-SP, financiado pela Fapesp.

<sup>2</sup>Profa. Doutora, Faculdade de Ciências Aplicadas (FCA) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), e-mail: vanilde@yahoo.com

<sup>3</sup>Profa. Titular, Faculdade de Engenharia Agrícola (Feagri) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), e-mail: sonia@feagri.unicamp.br

<sup>4</sup>Doutorando na Faculdade de Engenharia Agrícola (Feagri) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); fernando.rabello.paes@gmail.com.

realizadas entrevistas com os atores do processo de implantação da legislação nos municípios. Verificou-se que ainda há municípios que não lançaram Chamada Pública para a aquisição de produtos da agricultura familiar, além da pequena adesão de agricultores familiares dos municípios que publicaram Chamadas Públicas.

**Palavras-chave:** Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Lei 11.947/2009, Agricultura familiar, Políticas públicas.

***Abstract:** Brazilian family farming is important for the production of foodstuffs and also for promoting the maintenance of man in the field, so it becomes necessary to implement public policies to promote their empowerment and recognition. In 2009, Law 11.947 approached family farming and education, because it determines that from the total financial resources allocated by the National Fund for Education Development - (FNDE), under the National School Feeding Program- PNAE, at least 30 % should be used to food purchase directly from family farmers and from the rural family entrepreneur or from its organizations. For the food purchase from family farms, municipalities must make Public Calls. Four years after the publication of Law, some municipalities still have difficulties with its implementation. The objective of this study was to analyze the implementation of the Law in the municipalities of the Fruit Circuit-SP. Interviews with the actors of the process of implementing the legislation were held in the municipalities. The results showed that some municipalities are still not using Public Call to purchase products from family farms, besides the small adherence of family farmers in the municipalities that have published public calls.*

**Keywords:** National School Feeding Program (PNAE); Law 11.947/2009; Family farming; Public policies.

## **1. Introdução**

A agricultura familiar brasileira sempre foi um setor importante no meio rural, seja pela possibilidade da permanência do homem no campo, perpetuando suas tradições e culturas, seja pela produção de gêneros alimentícios para a população. Porém, ocupou um lugar secundário em relação às políticas públicas, uma vez que essas, prioritariamente, foram direcionadas às grandes propriedades monocultoras.

A partir da década de 1990, a agricultura familiar no Brasil começou a ter um reconhecimento enquanto categoria social e produtiva, pois foi a partir dos anos 1990 que o Estado passou a enxergar algumas de suas necessidades, implementando políticas públicas a seu favor. Como exemplos podemos citar em 1994 a criação do PROVAP (Programa de Valorização da Pequena Propriedade), que, segundo Mattei (2005) apesar dos resultados bastante modestos em termos de fortalecimento e distribuição de crédito aos agricultores familiares, teve sua importância por permitir a diferenciação dos créditos por categorias de agricultores. Além disso, esse Programa foi o passo inicial para a constituição, dois anos depois, do primeiro e mais importante programa direcionado à agricultura familiar, o PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar).

O PRONAF foi fruto da organização e reivindicação dos trabalhadores rurais, que, no final da década de 1980, faziam diversas pressões sobre o Estado. Foi implementado com o objetivo de fornecer crédito e apoio institucional aos agricultores familiares, os quais até então eram excluídos das políticas públicas existentes. Apesar de representar a primeira grande conquista da agricultura familiar no que tange às políticas públicas não há um consenso sobre os impulsos que esse Programa pode causar quanto à melhoria de renda e de vida dos agricultores. Embora possua alguns problemas, é indiscutível que o PRONAF é a legitimação da importância de uma política de crédito para a agricultura familiar brasileira, categoria esta tão esquecida durante muitos anos.

A partir de 2003 houve a implementação de outro importante Programa para a promoção da agricultura familiar, o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos). Este Programa constitui-se numa das ações do programa Fome Zero, surgindo a partir de uma demanda da sociedade e de instituições públicas que trabalhavam para o fortalecimento da agricultura familiar aliado ao tema da segurança alimentar e nutricional.

Outro grande passo para a promoção da agricultura familiar está relacionado ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). A partir de 2009, com a implementação da Lei 11.947 se criou um elo institucional entre a alimentação escolar e a agricultura familiar local ou regional. De acordo com o artigo 14 dessa Lei, no mínimo 30% dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), aos Estados e municípios para a compra de alimentos para o PNAE deverão ser utilizados para a aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações.

Para a aquisição dos gêneros alimentícios da agricultura familiar os municípios devem realizar as Chamadas Públicas de compras, processo que dispensa a licitação. Porém, após quatro anos da publicação da Lei no país percebe-se que alguns municípios ainda possuem dificuldades para a sua implantação. Dada a importância dessa Lei este trabalho objetivou analisar a implantação da referida Lei nos municípios que pertencem ao Circuito das Frutas Paulista.

## **2. Metodologia**

### **2.1 Área de Estudo**

A área escolhida para o estudo foi o Circuito das Frutas, pois compreende dez municípios com presença marcante da agricultura familiar, principalmente para a produção de frutas e para o turismo rural. Essa área é um dos principais e melhores circuitos turísticos do estado de São Paulo. Os municípios que fazem parte do Circuito das Frutas são: Atibaia, Indaiatuba, Itatiba, Itupeva, Jarinu, Jundiá, Louveira, Morungaba, Valinhos e Vinhedo, que têm nas suas economias uma forte presença do setor rural, principalmente da fruticultura, com destaque para a produção de uva, morango, pêssego, goiaba, ameixa, caqui, acerola e figo.

A formação territorial dos municípios pertencentes ao Circuito das Frutas está ligada à chegada de imigrantes, europeus (a maioria italianos) e japoneses, para a região de Campinas, que foram responsáveis pela inserção de diversas culturas na região, através da introdução de seus costumes. A constituição do Circuito das Frutas é decorrente da cultura e tradições desses imigrantes, levando-se em consideração fatores que vão desde o cultivo das frutas até a formação de uma política de desenvolvimento do agroturismo (BERNARDI, 2009).

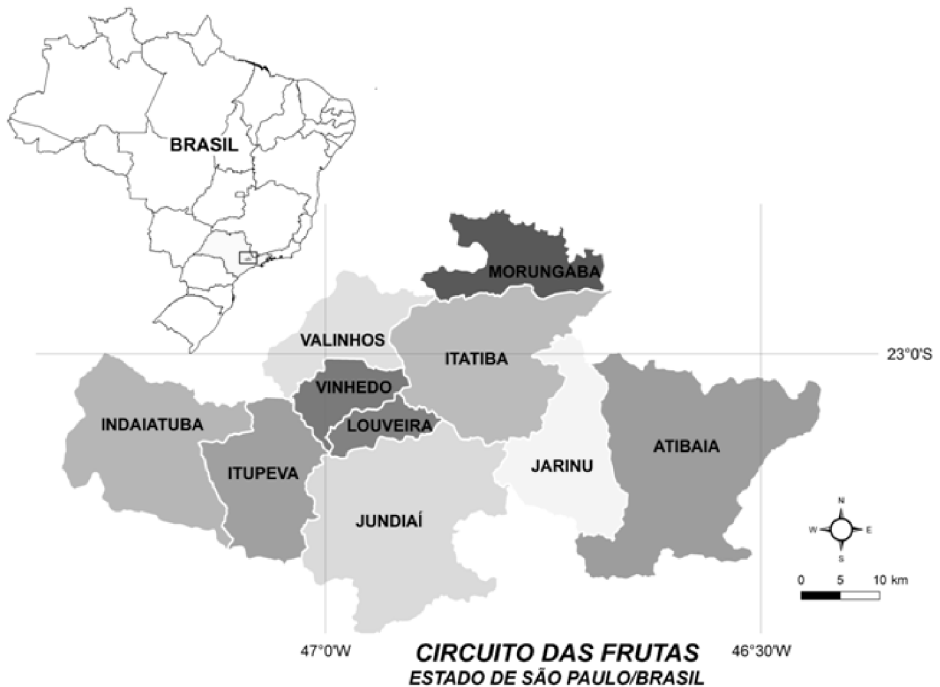
A permanência dos imigrantes nestes municípios é importante para o entendimento da atual configuração do Circuito das Frutas, pois foram eles que transformaram os municípios em referências no cultivo de frutas e na realização de festas e eventos.

A origem do Circuito das Frutas remonta a meados dos anos 1990, quando produtores rurais da região buscavam no desenvolvimento do turismo rural alternativas para a viabilização econômica de suas propriedades. Mas apenas no ano 2000 um grupo composto por 27 produtores rurais reuniu-se para a constituição da Associação de Turismo Rural do Circuito das Frutas.

Com a organização da associação houve o apoio das prefeituras dos municípios participantes, e entidades como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE/SP e Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – SESCOOP/SP. Na mesma época, o

interesse do governo estadual no desenvolvimento de roteiros turísticos propiciou a condição necessária para que, em 2 de outubro de 2002, fosse oficialmente instituído o Polo Turístico do Circuito das Frutas (PREFEITURA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ, 2009).

A área total dos municípios que compõe o Circuito das Frutas é de 2.318 km<sup>2</sup>, com população estimada em 1.070.400 habitantes. O Circuito das Frutas está localizado numa região próxima à grande São Paulo (PREFEITURA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ, 2009).



**Figura 1** – Mapa da localização do Circuito das Frutas-SP.

## 2.2 Instrumentos para o levantamento dos dados

Os dados sobre o PNAE, Lei 11.947/2009 no Circuito das Frutas foram levantados por meio da realização de entrevistas semiestruturadas com atores atuantes na concretização da Lei nos municípios do Circuito das Frutas. Assim, foram entrevistados os engenheiros agrônomos das Casas da Agricultura dos municípios, os engenheiros agrônomos das Secretarias de Agricultura das

Prefeituras e as nutricionistas das Prefeituras Municipais.

As entrevistas foram realizadas durante o período de janeiro a setembro de 2012, de forma diretiva, ou seja, estruturadas, onde as perguntas foram determinadas com antecipação. Para isso foi necessário, portanto, o uso de um roteiro de entrevistas.

Além das entrevistas para a obtenção de dados do PNAE, houve também a obtenção de dados levantados pela CEIA – Comissão Estadual Intersetorial de Alimentação Escolar, cuja constituição deu-se para ajudar na implementação, no Estado de São Paulo, da Lei nº 11.947, especialmente no que diz respeito à aquisição de produtos da agricultura/empreendedor familiar para a alimentação escolar. A CEIA tem uma constituição diversificada e conta com representantes do Ministério de Desenvolvimento Agrário; do INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; do FNDE – Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação; da CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento; da Secretaria de Agricultura do Estado por meio dos órgãos de extensão/apoio rural (como a CATI – Coordenadoria de Assistência Técnica Integral e a CODEAGRO – Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios); do SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; de gestores de alimentação escolar - Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo; de Conselhos de Alimentação Escolar - CAE de Guarulhos e de organizações do terceiro setor – a ONG Ação Fome Zero; a Faculdade de Saúde Pública – USP; o Instituto Via Pública e a ITESP – Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo. Os dados foram adquiridos pela CEIA em agosto de 2011. Para a realização deste trabalho, a aquisição dos dados levantados pela CEIA foi feita junto a CATI.

### **3. O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**

O PNAE foi criado em 1954 pelo Ministério da Saúde e formalizado em 1955 pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC) com o objetivo de reduzir a desnutrição escolar e ao mesmo tempo melhorar os hábitos alimentares dos alunos.

Esse Programa tem como órgão gestor o Ministério da Educação, com a coordenação e recursos do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação). A Lei 11.947 além de criar um novo mercado, o da alimentação escolar, colabora para que a agricultura familiar se organize cada vez mais. Para quem adquire os alimentos, o resultado é mais qualidade na alimentação a ser servida, manutenção e na apropriação de hábitos alimentares saudáveis e mais desenvolvimento local de forma sustentável (BRASIL, 2009).

O FNDE conta com parcerias para a implementação desta legislação, entre elas tem-se a Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

A regulamentação da Lei 11.947 ocorreu através da Resolução 38 do FNDE, a qual regula os repasses de recursos federais para a alimentação escolar, prevendo a aquisição direta de gêneros alimentícios da agricultura familiar por meio das Chamadas Públicas, tornando-se um instrumento mais objetivo para a implementação do artigo 14 da Lei 11.947, proporcionando um contato inicial de forma legal entre os agricultores familiares e as prefeituras (MALINA, 2012).

As chamadas públicas são meios de aquisição de produtos em substituição à necessidade em se realizar a licitação, ou seja, por meio das chamadas públicas ocorre a aquisição de produtos da agricultura familiar sem a necessidade da realização de licitação. Porém, deve haver uma ampla divulgação da chamada e "conter minimamente as informações necessárias às organizações da agricultura familiar que se interessem em fornecer para a alimentação escolar, como produto, período e local de entrega, quantidade, padrão de qualidade." (MÜLLER, 2010).

O agricultor familiar pode participar da chamada pública de forma individual ou através de suas organizações, sejam elas informais ou formais, como associações e cooperativas. Para tanto, o agricultor familiar deve ser reconhecido formalmente, através da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). A DAP é o instrumento que reconhece legalmente os agricultores familiares (DAP Física) e suas organizações (DAP Jurídica) para o acesso a políticas públicas, como o Pronaf, o PAA e o PNAE.

Inicialmente a Lei 11.947/2009 previa como limite máximo de venda dos produtos da agricultura familiar o valor de R\$ 9.000,00 por DAP por ano. Em julho de 2012, esse limite máximo foi aumentado através da Resolução n° 25 que alterou a redação dos artigos 21 e 24 da Resolução 38, de julho de 2009. Com a alteração, o limite de venda ao PNAE passou de R\$ 9 mil para R\$ 20 mil por DAP/ano.

Assim, a aprovação da Lei 11.947/2009 é mais um importante passo para o reconhecimento do papel econômico e social da agricultura familiar na produção de alimentos no Brasil, uma vez que essa categoria de agricultura representava em 2006 84,4% do total de estabelecimentos rurais do Brasil. Mesmo cultivando uma área menor, foi responsável pela produção dos principais produtos destinados à alimentação humana, como: 87% da produção nacional da mandioca, 70% do feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, além de ser representativa na produção de suínos (59%), leite (58%), aves (50%), bovinos (30%) e trigo

(21%) (CENSO AGROPECUÁRIO, 2009).

Para quem produz, a nova Lei abre mais um mercado, o da alimentação escolar, onde o agricultor familiar pode atuar como fornecedor. Ao todo, atualmente, são 47 milhões de alunos, distribuídos em 190 mil escolas da Rede Pública de Ensino em todo Brasil. (BRASIL, 2011). Dessa forma, percebe-se que se abriu a oportunidade para um importante canal de comercialização dos produtos da agricultura familiar. Além disso, o fornecimento dos alimentos oriundos da agricultura familiar local pode contribuir para a melhoria da qualidade da alimentação escolar e promoção do desenvolvimento local.

#### **4. O entendimento da Lei 11.947/2009 e sua aplicação nos municípios do Circuito das Frutas**

Até 1994, o processo de aquisição dos gêneros alimentícios para o PNAE era centralizado, ou seja, os alimentos formulados e industrializados eram adquiridos de um conjunto selecionado de algumas empresas, através de licitação pública e, posteriormente, distribuídos para todo o território nacional. Essa prática de trabalho, na maioria dos casos, não era a mais adequada uma vez que os hábitos alimentares dos alunos são diferentes nas diversas regiões do país. Além disso, por diversas vezes os alimentos chegavam aos locais de destino já vencidos e impróprios para o consumo, aumentando ainda mais o desperdício de recursos.

Houve um avanço, a partir de 1994, com a descentralização dos serviços de compra dos gêneros alimentícios para as escolas. Com isso, a gestão da alimentação escolar pelos municípios permitiu elaboração e o planejamento dos cardápios de acordo como hábito alimentar das comunidades e a maior participação da sociedade civil através do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) no gerenciamento do Programa (SPINELLI e CANESQUI, 2002).

Com a promulgação da Lei 11.947 em 16 de junho de 2009, os municípios brasileiros tiveram que se adequar diante de uma nova forma de aquisição de gêneros alimentícios a serem distribuídos às escolas e creches, uma vez que até então o setor de compras das prefeituras possuía mais conhecimento e estava mais adaptado a realizar a compra por meio de licitações.

Em virtude dessa adequação, em 2009 os gestores públicos municipais responsáveis pela compra de alimentos e pela elaboração dos cardápios para a merenda escolar, começaram a se organizar para obterem informações sobre a forma de implementar a Lei nos municípios. Dessa forma, nos municípios do Circuito das Frutas, em 2009 não houve a publicação de nenhuma chamada pública, pois as informações sobre como ocorreriam as compras ainda não estavam claras a eles.



O primeiro passo (para a maioria das prefeituras) foi a busca por maiores informações sobre o que seria a chamada pública, pois havia um desconhecimento para a sua elaboração e seus regulamentos.

*"Todas as prefeituras ficaram sabendo que precisava fazer a chamada, se não me engano teve um curso para todas as prefeituras explicando a obrigatoriedade de comprar da agricultura familiar regional. Eu sei de uma prefeitura que o chefe de gabinete foi chamado pra ter o curso de como estava funcionando, porque não sabia como fazer a chamada. Na verdade, ninguém sabia como fazer, como montar essa chamada, qual era a exigência, que até então era o atravessador comprou ali e tinha licitação." (Entrevista, C.G.A, ex-presidente da cooperativa "Entre Serras e Águas" e eng. Agrônomo da Prefeitura de Atibaia, 2012)*

A Lei 11.947 estabelece para os gestores públicos novos desafios para a aquisição de produtos da alimentação escolar, pois exige modificações diretas no setor de compras e licitações municipal ou estadual para que as aquisições de alimentos sejam adequadas às exigências legais do artigo 14 da Lei, devendo-se estabelecer um maior envolvimento entre agricultores e os agentes públicos (BACCARIN *et. al.*, 2012).

Percebeu-se que os gestores públicos (agrônomos, nutricionistas e responsáveis pelo setor de compras) da maioria dos municípios do Circuito das Frutas buscaram informações sobre como elaborar a chamada pública, participando de reuniões organizadas pelo FNDE, pela CONAB e pela CATI. Em alguns municípios era requisitada a presença do Gerente de Operações da Conab do estado de São Paulo para que fossem esclarecidas algumas dúvidas sobre o chamamento público.

*"Nos fóruns de merenda já se começou a falar muito da nova lei da merenda, aí depois a gente foi num curso em São Paulo mesmo. Eu fui no curso da Conab em Campinas, no Ital. Daí em São Paulo eu fui num curso que a prefeitura pagou pra mim e pra Ivone que é do setor de Compras, a gente ficou um dia todo no curso que falou como que ia fazer a aquisição, como ia fazer o chamamento, como que ia fazer a carta, tudo, daí de lá que conseguimos. Então foi assim, foi junto com a Educação, a Agricultura e o setor de Compras." (Entrevista, C.G., nutricionista, Prefeitura Municipal de Morungaba, 2012).*

Para a implementação da Lei nos municípios é imprescindível que haja um diálogo constante entre os gestores públicos, municipais e estaduais, e os agricultores familiares.

Com o entendimento sobre a elaboração das chamadas públicas fazia-se necessário o conhecimento a respeito da agricultura familiar local, uma vez que os responsáveis pela elaboração do cardápio e compra dos alimentos, muitas vezes, sequer tinham noção do que era produzido no município. Assim, em alguns municípios do Circuito das Frutas, como Atibaia, Itatiba, Jarinu, Jundiá, Louveira, Morungaba e Vinhedo foram realizadas reuniões com os agricultores familiares, antes do lançamento da primeira chamada pública, para conhecer a sua produção, informá-los sobre o Programa e suas exigências quanto à documentação e verificar o interesse dos mesmos em sua participação.

A aproximação entre a prefeitura e os agricultores antes do lançamento da primeira chamada pública foi importante, pois permitiu não apenas o conhecimento sobre o que é produzido no meio rural do município, mas também verificar a participação dos agricultores em associações e cooperativas e, sobretudo, saber se os agricultores possuem DAP.

Desta forma, conclui-se que não é preciso haver receio em conversar anteriormente ao lançamento da chamada pública com os agricultores familiares e suas organizações sobre, por exemplo, condições de entrega, preço de referência, possibilidade de substituição de produtos, uma vez que a lei prevê a prioridade para grupos locais e adaptações do cardápio, entre outras questões. (MALINA, 2012).

Nas primeiras reuniões havia a participação de um número considerável (de acordo com o município) de produtores, porém quando lhes era informado o valor do Programa, percebia-se uma insatisfação para a participação. Em todos os municípios pesquisados o baixo valor anual (R\$ 9.000,00) por DAP não seria atrativo para os agricultores familiares.

*"A gente divulgou para os agricultores, mas duas coisas que a gente sempre teve dificuldade, uma é o valor anual de nove mil, que é baixo, o pessoal considera muito baixo. Por ano eles acham muito pouco, então isso é a primeira coisa (...)"* (Entrevista, I.C.F.H, Eng. Agr. Prefeitura Municipal de Jundiá).

De acordo com Esquerdo e Bergamasco (2012), para os gestores municipais de Jarinu-SP, o pequeno número de agricultores fornecedores de alimentos para

a merenda escolar se devia principalmente ao baixo valor oferecido na época, pois segundo eles, o valor de R\$ 9.000,00 por ano seria muito pouco. Corroborando esse fato, Souza (2012) também verificou que uma das queixas generalizadas dos agricultores familiares relacionadas aos programas de apoio às compras institucionais é o baixo valor de comercialização por DAP por ano.

Atrelado a esse fato, percebeu-se que nessa região muitos agricultores já comercializam os seus produtos em centro atacadistas como o Ceagesp (Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo) em São Paulo e a Ceasa (Central de Abastecimento) em Campinas, significando possuírem canais de comercialização consolidados. Como muitas vezes o produtor arca com o custo de logística, tendo que entregar os produtos em cada escola do município, como é o caso de Indaiatuba, Jundiá, Morungaba, Itatiba e Atibaia esse custo torna-se muito alto, pois o volume semanal ou quinzenal estabelecido para ser entregue é baixo.

Morungaba, por ser um município pequeno não há problema a entrega ser ponto a ponto, ou seja, em cada escola e não num ponto centralizado pela prefeitura. Porém, em municípios grandes como Jundiá e Indaiatuba, que possuem muitas escolas, o fato de não haver um local da prefeitura para a centralização da entrega dos produtos onera muito o custo dos produtores. Diante disso, muitos produtores dessa região optam pelo pagamento de um único frete, para a venda de um volume maior de produtos e entrega ao Ceagesp ou Ceasa.

## **5. A realização das Chamadas Públicas e as principais dificuldades encontradas**

A partir de 2010 os municípios de Indaiatuba, Itatiba, Itupeva e Louveiralançaram a primeira chamada pública. Apenas em Louveira houve agricultores locais participando da abertura dos envelopes e se interessando em tornarem-se fornecedores de produtos para a merenda escolar. Contudo, num município médio como Louveira onde a agricultura faz parte da vida da população, apenas seis produtores são fornecedores de alimentos para o PNAE.

Em Itupeva, ainda não houve a compra de alimentos de agricultores familiares do município, da região ou de outros estados. De acordo com a nutricionista da prefeitura deveria haver uma divulgação mais ampla sobre o Programa entre os agricultores, pois muitos não têm informações sobre o mesmo.

Em Atibaia, um grupo de 15 agricultores familiares se filiou à Cooperativa "Entre Serras e Águas", de Bragança Paulista, para serem fornecedores de gêneros alimentícios para a merenda escolar. Houve um trabalho dos agentes públicos

municipais e da Cooperativa "Entre Serras e Águas" para estimularem a participação e filiação dos agricultores que possuíam DAP

*"A maior preocupação nossa era como organizar esses produtores pra poder atender a chamada. O que nós fizemos? Nós tínhamos já uma cooperativa montada, já existia uma pessoa jurídica, que é a cooperativa pra tomar rumo. Os produtores já estavam mais ou menos organizados em algumas associações, o que eles precisavam era juntar um grupo maior, pra atender a cooperativa." (Entrevista, C.G.A, ex-presidente da cooperativa "Entre Serras e Águas" e eng. Agrônomo da Prefeitura de Atibaia, 2012)*

Como a Cooperativa não tinha condições de fornecer todos os produtos da chamada pública, outras cooperativas podem também participar do processo. O contrato em Atibaia envolve 51 produtores da cooperativa (15 do município de Atibaia) para fornecer 31 itens, desses, 10 são orgânicos. Assim, além da Cooperativa da região, formada com alguns agricultores familiares de Atibaia, também são fornecedoras de alimentos para o PNAE cooperativas da região sul do país, entregando principalmente produtos não perecíveis.

Atibaia foi o primeiro município da região a cumprir a Lei 11.947/2009, implantando em 2010, o Projeto Agricultura Familiar na Merenda Escolar que oferece todos os dias uma refeição mais saudável a 28 mil alunos da rede municipal de ensino. Produtos como alface, cenoura, brócolis, banana e outras frutas, verduras e legumes complementam as refeições dos alunos. Esses alimentos vêm diretamente das propriedades rurais do município.

Em 2010 com o lançamento da primeira chamada pública em Indaiatuba agricultores familiares da região e de outros estados do país, representados por suas organizações (cooperativas), iriam tornar-se fornecedores de alguns gêneros alimentícios para a merenda escolar dos municípios. Porém, devido a problemas com os custos de logística o município de Indaiatuba não conseguiu comprar feijão e leite de uma cooperativa de agricultores familiares do município de Itapetininga.

Em Itatiba, não houve a participação de nenhum agricultor familiar local. Em 2010, com a publicação da primeira chamada pública não houve a presença de nenhuma entidade ligada à agricultura familiar. Dessa forma, a aquisição dos alimentos para a merenda escolar teve que ocorrer por meio do processo licitatório convencional.

Até meados de 2013 o grande problema desse município referia-se à questão da organização dos produtores, pois sendo o valor anual repassado ao município superior a R\$ 100.000,00, assim a entidade executora deveria adquirir os alimentos de organizações formais, no caso, cooperativas. Os gestores públicos do município iniciaram um processo de organização dos agricultores por meio de uma associação, conseguindo reunir 25 agricultores para formar a associação, porém como a associação não pode emitir nota fiscal, não poderia participar da chamada pública. Com isso houve um desânimo por parte dos agricultores em relação ao Programa, pois como eles estão no início de um processo de organização, ainda não estão seguros em montar uma cooperativa e não desejam participar de cooperativas de outros municípios para poderem fornecer alimentos ao Programa.

*"Conseguimos fazer a associação voltar, porque até toda a burocracia da papelada, por enquanto eles não querem formar a cooperativa, eles tão começando a se virar com associação, tão começando a gostar da associação, pra virar cooperativa ainda demora, (...). E cooperativa é uma coisa maior e você mexe com dinheiro." (Entrevista, M. A., Eng. Agrônoma, Prefeitura de Itatiba, 2012).*

Até 2013, os municípios cujo repasse anual para a compra de alimentos da agricultura familiar fosse superior a R\$ 100.000,00 havia a necessidade da compra de uma organização formal (cooperativa) dos agricultores familiares. Tal fato limitava a participação dos agricultores, uma vez que os mesmos não se encontravam organizados em cooperativas e sim em associação. Em Itatiba foi verificado esse problema.

Até junho de 2013 a lei estabelecia, através da Resolução 38, que nos municípios cujo repasse anual fosse superior a R\$ 100.000,00, a entidade executora deveria adquirir os alimentos de organizações formais, no caso, cooperativas.

*No processo de aquisição dos alimentos, as Entidades Executoras deverão comprar diretamente dos Grupos Formais para valores acima de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por ano. Para valores de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por ano, a aquisição deverá ser feita de Grupos Formais e Informais, nesta ordem (...)." (Resolução 38, Parágrafo 4, art. 23)*

Com a publicação da Resolução 26 de 17/06/2013, artigo 30, que estabelece que nos Estados, Distrito Federal, Municípios e escolas federais onde o valor total de repasse do FNDE para execução do PNAE seja superior a R\$ 700.000,00 por ano, a entidade executora poderá optar por aceitar propostas apenas de organizações com DAP Jurídica (cooperativas), desde que previsto na chamada pública. Dessa forma, essa nova resolução alterou o limite anterior que era de R\$ 100.000,00 para R\$ 700.000,00. Assim, municípios cujo repasse anual for inferior a R\$ 700.000,00 poderão adquirir produtos da agricultura familiar através de suas associações e/ou de forma individual.

A partir de 2011, 9 municípios do Circuito das Frutas lançaram chamadas públicas para aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar, pois já estavam mais organizados e esclarecidos sobre como elaborar a chamada pública e conheciam melhor a agricultura familiar local, bem como seus produtos ofertados.

Dos 10 municípios pesquisados, até o mês de setembro de 2012, apenas o município de Valinhos não havia elaborado nenhuma chamada pública para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o PNAE. (Tabela 1)

**Tabela 1** – Chamadas Públicas elaboradas pelos municípios e número de agricultores familiares participantes.

Municípios	Chamadas Públicas				Agricultores Familiares do Município
	2009	2010	2011	2012	
Atibaia	0	0	1	1	15
Indaiatuba	0	1	1	0	0
Itatiba	0	1	1	2	0
Itupeva	0	1	1	1	0
Jarinu	0	0	1	2	3
Jundiaí	0	0	1	1	0
Louveira	0	1	0	1	6
Morungaba	0	0	2	1	3
Valinhos	0	0	0	0	0
Vinhedo	0	0	1	1	13

**Fonte:** Dados da Pesquisa, 2012; CEIA, 2011.

De acordo com a Tabela 1, no Circuito das Frutas, cinco municípios estão adquirindo alimentos para a merenda escolar de agricultores familiares locais, o que não significa que não estejam adquirindo os produtos de agricultores familiares em outras regiões. Este era o caso de Indaiatuba, Itatiba e Jundiá. Esses três municípios, até meados de 2013, possuíam o mesmo desafio, o de organizar seus produtores em cooperativas, já que o valor do repasse anual era superior a R\$ 100.000,00. Porém, com a publicação da Resolução 26 de 17/06/2013, o município de Itatiba cujo repasse anual é inferior a R\$ 700.000,00, pode agora comprar produtos da agricultura familiar local sem que os mesmos estejam participando de uma cooperativa.

Percebeu-se que quando há o apoio do município para a organização do produtor tem-se um melhor resultado, pois os agricultores são carentes de informação. Ainda assim, com o apoio e o esclarecimento por parte dos gestores públicos municipais quanto à formação de cooperativa, percebeu-se que em Itatiba os agricultores ainda não estavam preparados para esse processo. Em Indaiatuba, um grupo de cinco produtores havia se filiado junto à cooperativa do município de Engenheiro Coelho para que pudessem entregar os alimentos para a merenda.

Em Louveira, apesar do repasse anual ser superior a R\$ 100.000,00 (antes de junho de 2013) um grupo de seis produtores conseguiu em 2010 fornecer alimentos (pimentão, rúcula, alface e ovo) ao Programa de forma individual, por meio da DAP física, isso pelo fato de haver um parecer positivo da Procuradoria Geral da União para que a associação pudesse comercializar os produtos dos agricultores familiares através da DAP física. Na época, o departamento jurídico da Prefeitura de Louveira aceitou que a negociação fosse realizada. Nos anos seguintes a compra dos produtos dos agricultores não foi mais possível pelo entendimento de que havia a necessidade de estarem organizados em uma cooperativa, porém, atualmente em função da Resolução 26, os mesmos podem participar das chamadas públicas através da associação dos produtores.

Em Jundiá há uma cooperativa já formada, a Cooperativa Agrícola Nossa Senhora das Vitórias, de vitivinicultores de Jundiá e região, porém não pode participar do Programa, pois menos de 70% de seus cooperados possuem DAP.

*"A Cooperativa Agrícola Nossa Senhora das Vitórias não se enquadra no PAA e nem no PNAE. Nossa Senhora das Vitórias é um super exemplo aqui de cooperativas que deu certo, eles são fruticultores, principalmente caqui, pêssigo, ameixa, uva então tá crescendo cada vez mais agricultores*

*que tão se associando. Só que aí vem outra questão da legislação federal, pra ser considerado cooperativa de agricultores familiares o corpo da cooperativa, o número de cooperados no mínimo 70% tem que ter DAP, ou seja, tem que ser agricultor familiar, segundo as definições do governo, não é o caso. Eles são agricultores, pequenas propriedades, trabalham em família, mas tem uma renda superior do que é determinado pela DAP ou tem mais funcionários do que permite, então é o pai, o filho, a esposa e mais três funcionários, porque a fruticultura exige, então ele não tem DAP, ele é agricultor familiar, mas não consegue tirar a DAP." (Entrevista, S.M.P. Eng. Secretaria da Agricultura, Prefeitura de Jundiá, 2012).*

No Brasil, a agricultura familiar é definida tanto pela Lei 11.326 de 24/07/2006<sup>5</sup> (Lei da Agricultura Familiar), quanto pela Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP.

A DAP foi criada a partir de uma demanda dos movimentos sociais do campo e pela necessidade de regulamentação do Conselho Monetário Nacional, pela Resolução CMN/BACEN n° 2.191 de 24 de Agosto de 1995, para viabilizar o acesso ao Crédito Rural (PRONAF) para os estabelecimentos familiares. Assim, de acordo com o parágrafo 2° do Artigo 1° da Portaria n° 47, de 26 de Novembro de 2008, a DAP constitui "*instrumento hábil de identificação dos agricultores familiares de modo a permitir-lhes o acesso às demais ações e políticas públicas dirigidas a essa categoria de produtores*".

Para Rodrigues (2009), há uma grande semelhança entre os critérios abordados pela Lei da Agricultura Familiar e pela DAP. A principal diferença entre os critérios está no fato em que a DAP determina tanto o limite de renda quanto o número de empregados permanentes como critérios de identificação.

---

<sup>5</sup>Em termos legais, o agricultor familiar e empreendedor familiar passam a ter uma definição a partir da implantação da Lei 11.326 de 24/07/2006. Assim, esse agricultor é 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;
- IV – dirija seu estabelecimento ou empreendimento com a família.



Contudo, a DAP é usada não para caracterizar os estabelecimentos familiares, mas sim para identificar, inicialmente, no universo da agricultura familiar quem pode acessar o programa de crédito do PRONAF. Atualmente os registros dos estabelecimentos da DAP também são utilizados tanto para o acesso de informações quanto ao acesso de outros programas ou políticas públicas direcionadas

Percebe-se dessa forma haver outra barreira enfrentada pelos agricultores para conseguirem ter acesso aos programas governamentais a eles direcionados. Os agricultores familiares do estado de São Paulo possuem dificuldade em conseguir a DAP, pois muitos municípios sofreram durante os anos uma forte expansão urbana, assim áreas que eram consideradas rurais, atualmente estão localizadas em perímetro urbano. Sendo assim, as propriedades que estão localizadas em perímetro urbano não poderiam ser classificadas como imóveis rurais, logo, não podem ter acesso à DAP. Esse tipo de problema foi observado nos municípios de Jundiá e Indaiatuba. Assim, caso não consigam resolver tal problema, dificilmente os produtores desses municípios conseguirão ter acesso ao PNAE.

Mesmo em municípios pequenos, como Jarinu e Morungaba, onde os agricultores podem participar do Programa por meio da DAP física, percebeu-se uma pequena adesão. Em Morungaba apenas três agricultores familiares realizaram contrato com a prefeitura para entregar os alimentos, entre os fatores para a baixa adesão estão o baixo valor do recurso e a falta de documentação (principalmente a DAP) necessária para participar. Em Jarinu apenas três agricultores familiares participavam do PNAE. A pequena participação de agricultores em Jarinu se deve a alguns fatores como: valor do Programa, considerado baixo, pouco volume de produtos a ser entregue, canal de comercialização já consolidado pelos agricultores familiares locais, dificuldade para conseguirem DAP. Quando os agricultores locais não conseguem suprir a demanda, abre-se o processo licitatório convencional.

Em Vinhedo um grupo de 13 agricultores familiares estava participando do Programa e entregando os produtos como: banana, pimentão, abobrinha, repolho, salsinha, cebolinha, alface, rúcula, tomate cereja, goiaba, pêssego, maracujá, mamão, couve. Esses produtos são entregues num ponto da prefeitura, que se encarrega em distribuí-los em 14 creches do município. Além desses produtores, existem outros do município que tinham interesse em participar, porém ainda não possuíam toda a documentação necessária. Para os gestores públicos desse município esse Programa tem sido um estímulo a mais para o produtor continuar

na propriedade, além de contribuir para sua fixação e manutenção na terra.

"Olha, a primeira coisa que eu percebi é assim, mostrar pra eles como eles podem se organizar pra poder comercializar pra uma prefeitura ou pra uma empresa maior, isso dá uma visão maior pra eles. Eles se sentem um pouco mais seguros, ele falam assim, poxa, minha produção, eu to plantando, eu tenho já pra quem vender e com isso cresce muito, dá uma segurança. Isso eu acho que ajudou muito, mesmo aqueles que já estavam vendendo, já tem um cliente a mais, e isso aí nesse sentido eu achei um ponto muito importante do Programa." (Entrevista, M.C.S.D., Eng. Agr., Prefeitura de Vinhedo, 2012).

Nota-se que há grandes dificuldades ainda a serem superadas, mas por outro lado, há que se considerar o avanço desse Programa no reconhecimento da importância da agricultura familiar local como fornecedora de alimentos, na maioria das vezes, de melhores qualidades, contribuindo assim para a segurança alimentar e nutricional das crianças.

## **6. Considerações Finais**

A instituição da Lei 11.947/2009 abriu a oportunidade de um mercado institucional para apoiar e fortalecer a agricultura familiar local, contribuindo para diminuir insegurança do agricultor familiar quanto à comercialização da sua produção. Esse novo mercado pode melhorar a renda da família, bem como contribuir para a sua permanência no meio rural.

A pesquisa realizada nos 10 municípios do Circuito das Frutas nos aponta algumas direções sobre a implantação da Lei 11.947/2009. Percebeu-se que os municípios, com exceção de Valinhos, estão tentando cumprir a Lei ao realizarem as Chamadas Públicas. Porém, a simples publicação da Chamada Pública não é garantia de que, no mínimo, os 30% dos recursos repassados pelo FNDE aos municípios serão gastos com aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, uma vez que, com exceção de Atibaia, nenhum município conseguiu gastar mais de 60% dos recursos repassados aos municípios para a compra de produtos da agricultura familiar para a merenda escolar.

Nesse sentido, foram identificados alguns problemas para que o Programa realmente cumpra com o seu objetivo, como falta de documentação por parte dos agricultores (principalmente a DAP), o baixo valor do Programa, a falta de organização dos produtores, a descentralização dos pontos de entrega dos produtos nos municípios, aumentando o custo de produção do agricultor.

Ainda que todos esses problemas sejam resolvidos, se não houver vontade política para a promoção e o fortalecimento da agricultura familiar local e regional, o Programa dificilmente terá êxito nos municípios. Este problema estava implícito em algumas situações observadas em alguns municípios pesquisados. Isso ocorre porque a administração pública ainda não percebeu que o fortalecimento da agricultura familiar local pode promover também o fortalecimento e desenvolvimento da economia local, uma vez que o agricultor familiar não possui o hábito de comprar seus bens de necessidade em outros municípios. Aliado a isso, está o fato da promoção de uma alimentação de melhor qualidade às crianças das creches e escolas locais, já que os gestores públicos foram unânimes em dizer que os alimentos chegam mais saudáveis e frescos às crianças.

## Referências

BACCARIN, J. G.; BUENO, G.; ALEIXO, S. E.; SILVA, D. B. P. da. Agricultura familiar e alimentação escolar sob vigência da Lei 11.947/2009: adequação das chamadas públicas e disponibilidade de produtos no estado de São Paulo em 2011. In: 50º Congresso da Sober. 2012. Vitória-ES, **Anais...**, Cd-rom.

BERNARDI, A. **ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL**: um estudo sobre o Circuito das Frutas e sua articulação com a Região Metropolitana de Campinas (SP). 2009. 182 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, 2009.

BRASIL. **Lei nº 11.947**, de 16/06/2009: Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília-DF. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/saf/programas/alimentacaoescolar/2478043>>. Acesso em: 15/05/2010.

\_\_\_\_\_. **Censo Agropecuário**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE Cidades. Disponível em:

<[www.ibge.gov.br/cidades](http://www.ibge.gov.br/cidades)>. Acesso em: 05/04/2012.

\_\_\_\_\_. **Cidades**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Acesso em: 10/07/2011.

ESQUERDO, V. F. de S. e BERGAMASCO, S. M. P. P. 2012. O processo de implantação da lei 11.947/2009 (PNAE) nos municípios do Circuito das Frutas-SP. In: **V Simpósio sobre Reforma Agrária e Questões Rurais: políticas públicas e caminhos para o desenvolvimento**. Araraquara, SP, Brasil: CD Rom.

LUQUE, T. **Investigación de Marketing: fundamentos**. Barcelona: Ariel Economía, 1997.

MALINA, L.L. Chamada Pública: instrumento legal de compra da agricultura familiar para a alimentação escolar. p. 15-28. In: CORÁ, M.A.J.; BELIK, W. (Orgs.). **Projeto NUTRE-SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo**. São Paulo: Instituto Via Pública, 2012.

MATTEI, L. **Impactos do PRONAF: análise de indicadores**. Brasília: MDA/NEAD, 2005.

MÜLLER, A. L. Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e Programa Nacional de Alimentação Escolar. Brasília, 2010, 30 p. **Relatório de Consultoria**.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ. Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento. **Emissão Mercosul: Produtos de Exportação – Circuito das Frutas – Turismo Rural**. 2009. Disponível em: <<http://www.selosefilatelia.com/PastaLancamentos09/016.html>>. Acesso em: 12/05/2010.

RODRIGUES, J.G.B. **Proposta de Identificação das Organizações Econômicas da Agricultura Familiar para o Mercosul**. Brasília: IICA/NEAD/MDA, 2009. Disponível em: [www.mda.gov.br/portal/nead/arquivos/.../Artigo\\_023.pdf?file\\_id...](http://www.mda.gov.br/portal/nead/arquivos/.../Artigo_023.pdf?file_id...). Acesso em: 05/04/2012.

SOUZA, L. B. B. Organizações da agricultura familiar no estado de São Paulo e sua experiência de fornecimento para o PNAE. p. 31-45. In: CORÁ, M.A.J.; BELIK, W. (Orgs.). **Projeto NUTRE-SP**: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo. São Paulo: Instituto Via Pública, 2012.

SPINELLI, M. A. S.; CANESQUI, A. M. O programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979-1995). **Rev. Nutr.**, v.15,n.1, p.105-17, 2002.