



Programa Nacional de Alimentação Escolar: Uma Análise da Importância da Logística de Distribuição

Júlio César Pereira Batista
Anísio Couto do Nascimento
Luciana Chagas Uchoa de Mendonça
Mateus dos Santos Sá
Danielle Thaís Barros de Souza Leite

Divisão Administração – Tema 4 – Gestão da Produção, Logística e Operações Sustentáveis

RESUMO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), segundo dados do INEP e MEC, serve em torno de 37 milhões de refeições diariamente no país e possui ainda um aporte financeiro do Governo Federal na ordem de 1 bilhão de reais por ano. A partir de 1994, a gestão do programa passou a ser feita de forma descentralizada onde os estados e municípios se responsabilizaram a efetivar a compra desses alimentos destinados para a merenda escolar. A descentralização desta aquisição, de fato, foi um avanço significativo uma vez que além de racionalizar melhor a logística e os custos de distribuição, também se respeitou à cultura das crianças em relação aos hábitos e costumes alimentares de cada região do país bem como a produção local. Em relação ao desenvolvimento local, a efetivação dessa compra de forma descentralizada representou uma maior possibilidade de aquisição de alimentos dos produtores da região, especialmente dos agricultores familiares, gerando emprego e renda aos mesmos. Neste enfoque, os aspectos positivos e os problemas existentes na efetivação do Programa, especialmente os gargalos referente à logística de distribuição dos alimentos nas escolas serão tratados no presente trabalho além de apresentar sugestões de melhoria no fornecimento de alimentação escolar para crianças e adolescentes de forma eficaz por parte das cooperativas de agricultura familiar.

Palavras – Chaves: Logística; Cooperativas; PNAE

INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) desempenha um papel fundamental reduzindo a evasão escolar e garantindo emprego e renda a muitos produtores locais que antes não tinham a quem vender de forma contínua sua produção. Desde 1994 a gestão da merenda escolar funciona de forma descentralizada com repasses mensais por parte do Governo Federal para as Secretarias de Educação dos estados e municípios.

Atualmente a média do valor per capita repassado para a compra de alimentos para a merenda está em torno de 36 centavos de Real por criança matriculada em creches, pré-escola e no ensino fundamental. Essas ações são necessárias para se garantir a efetividade da segurança alimentar para as crianças bem como um mínimo de perspectiva para os



produtores. Contudo, se este recurso não for aplicado corretamente, o esforço que se iniciou a partir dos estudos e pesquisas realizadas pela administração pública federal poderá se perder.

Além dos aspectos já mencionados, a merenda escolar ainda representa um importante balizador do desenvolvimento local, territorial e regional, uma vez que os recursos utilizados podem ser repassados aos produtores familiares através da aquisição dos seus produtos primários e ao comércio local, na efetivação da aquisição de outros produtos, promovendo assim o ciclo econômico mas, apesar da importância dessas aquisições, existe um grande problema por parte dos fornecedores que têm em sua grande maioria dificuldades em estabelecer formas efetivas de logística de distribuição.

Esse problema é constatado na execução do processo logístico da entrega dos produtos através dos pedidos de alimentos realizados pelas escolas estaduais e municipais das diferentes regiões do país. Diante dessa problemática, buscamos externar essa situação vivenciada pelas Cooperativas, associações e demais fornecedores que não conseguem efetivar a operacionalização da distribuição dos produtos de forma eficaz bem como apresentar algumas sugestões para solucionar essa situação.

O presente artigo utilizou o banco de dados de ações em alimentação escolar do Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar, organizado pela ONG Ação Fome Zero bem como referenciais acerca do PNAE e logísticas de distribuição, apresentando ideias criativas na utilização desses recursos públicos e por fim, apresenta conclusões sobre o tema.

2 – HISTÓRICO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E SUAS ESTRATÉGIAS DE ABASTECIMENTO

Em meados de 1908, dá-se os primeiros registros de iniciativas que forneceram alimentos gratuitamente em escolas públicas, através da Seleta Caritativa Humanitária, que é uma organização de cunho filantrópico ligada à maçonaria. A partir dos anos de 1920 e 1930, alguns estados iniciam a criação das suas políticas de fornecimento de alimentação em algumas escolas públicas nos Estados de São Paulo, Pará, Amazonas, Ceará, Minas Gerais e Rio de Janeiro (COSTA, 2004).

A partir da década 1930, inicia-se a mobilização institucional do Estado para adotar a alimentação escolar como política pública. Já existia uma discussão sobre o uso de alimentos regionais nos cardápios,

[...] estudiosos e profissionais envolvidos com o assunto já definiam cardápios adequados às diversas regiões do país, preconizando o emprego de alimentos regionais, o que visava enriquecer a base nutritiva da alimentação dos escolares, mas também viria a se constituir no embrião do apoio à pequena produção local (TURPIN, 2009, p. 21).

Em 31 de março de 1955, o decreto nº 37.106/55 instituiu a Campanha de Merenda Escolar (CME) que em seu artigo 2º, orientava sobre providências na melhoria do valor nutritivo dos alimentos, formas para aquisição de alimentos nas fontes produtoras, além de formalização de convênios com entidades internacionais para fornecimento, bem como outros direcionamentos.

Em 1981, a Campanha da Merenda Escolar - CME deixou de ser campanha e foi elevada ao patamar de programa de Estado, denominado Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Sua gestão ficou sob a jurisdição do recém-criado Instituto de Assistência ao Educando (INAE), e todas as aquisições dos alimentos eram realizadas em âmbito nacional,



centralizadas na Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal). Esse arranjo institucional se mostrou um desafio à regionalização dos cardápios e à entrada de novos fornecedores para a alimentação escolar, como afirma Maluf (2009) ao dizer que a centralização da aquisição de alimentos pela esfera federal favoreceu o domínio de grandes empresas no ramo, uma vez que apenas empresas de grande porte seriam capazes de enviar, por exemplo, biscoitos ou salsichas do Sul até a Amazônia, num prazo aceitável e mantendo a qualidade do produto.

Em meados da década de 1980, com o avanço do processo de redemocratização do Brasil, posições e ações do Estado foram revistas, dentre elas a centralização dos recursos do PNAE. É tanto que, no ano de 1986, iniciou-se o processo de descentralização dos recursos orçamentários destinados à alimentação escolar, sendo apenas no ano de 1994 homologada a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Com o processo de municipalização, o FNDE passou a recomendar que os cardápios fossem elaborados respeitando a identidade e a cultura alimentar local, além de recomendar ainda a inclusão de produtos *in natura*, típicos da agricultura familiar. Assim, buscou-se melhorar a qualidade da alimentação dos estudantes, adquirindo produtos locais e, sobretudo, o fortalecimento da produção destes alimentos (TURPIN, 2009).

Após uma década, da sua criação, e de articulação entre os movimentos sociais, cooperativas e organizações de trabalhadores, o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), que foi criado pela Lei Federal nº. 11.947/2009, regulamentou que dos valores repassados pela União para aquisição da alimentação escolar, no mínimo 30% deve ser adquirido da agricultura familiar.

A efetivação dessa aquisição se dá através de contratos administrativos entre os entes federativos executores e cooperativas ou associações de agricultores familiares. A partir deste Programa, várias experiências se desenvolveram em nosso país para comercialização da produção da agricultura familiar.

O Artigo 14 da Lei Federal 11.947/2009 estabelece um percentual mínimo de recursos que devem ser gastos na compra de produtos da agricultura familiar, e o Artigo 3º da mesma lei determina que se deve priorizar compras de produtos produzidos na esfera municipal, como meio de contribuir para o desenvolvimento local. Não sendo possível, essa compra deve se dar na seguinte ordem: agricultores da região, do território, do estado e, por último, de outros estados.

A compra desses produtos se dá através de Chamadas Públicas, onde se estabelece uma tabela de preços prévia, que devem ser compatíveis com os praticados no mercado. Outra vantagem nesta modalidade de compra para os agricultores é que a comercialização pela compra direta e local pode possibilitar que os mesmos recebam valores acima dos que recebem pela ausência de atravessadores (BACCARIN et al., 2012).

Assim sendo, desde 2010, quando a Lei 11.947/2009 entrou em vigor, os agricultores familiares e suas cooperativas dos municípios brasileiros puderam passar a contar com um mercado institucional que permite o reconhecimento e o fortalecimento da agricultura familiar como produtora de alimentos.

Apesar das inúmeras benesses, existem ainda várias deficiências na execução deste Programa Federal, por exemplo, a pouca efetividade na execução orçamentária pelos entes federativos municipais e estaduais, que, por motivos diversos, não executam a totalidade dos valores repassados pela União, a produção ser quase que totalmente de produtos primários, sendo raros os casos em que conseguem industrializar seus produtos, e além disso, pela dificuldade de escoamento da produção, acabam por depender de um terceiro para colocar seus produtos no mercado consumidor.



São vários os fatores pelos quais se consolidou essa realidade, dentre eles, destacam-se a falta de formação e experiência destes agricultores e suas cooperativas no planejamento e gestão dos negócios; a má qualidade dos produtos in natura ou industrializados e a ausência de estrutura de logística para distribuição. Esses problemas enfrentados pelas cooperativas refletem na participação desses empreendimentos no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

3 – O COOPERATIVISMO NA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

Após o processo de redemocratização instituído pelo Brasil, a partir dos anos 80, iniciativas de organização da sociedade civil, sobretudo do campo e da cidade, manifestaram-se. O movimento sindical dos trabalhadores rurais, mobilizado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), dentre outros, exerceram papel importante, apresentando a resistência de grupos que a princípio estavam destinados a desaparecer.

Altafin (2005) afirma que com diferentes orientações, esses grupos organizados pressionam o Estado por políticas que os incluam no processo de desenvolvimento do País, colocando suas reivindicações na pauta de prioridade do governo. Surge então, o conceito de agricultura familiar, e sua legitimação perante o Estado se dá em meados dos anos 1990, com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf.

O conceito de agricultura familiar, vem ao longo do tempo, sendo utilizado pelo Estado e pelo meio acadêmico como uma espécie de guarda-chuva que abriga situações que se contrapõem à agricultura patronal. Como afirma Schneider,

[...] a incorporação e a afirmação da noção de agricultura familiar mostrou-se (sic) capaz de oferecer guarida a um conjunto de categorias sociais, como, por exemplo, assentados, arrendatários, parceiros, integrados a agroindústrias, que não mais podiam ser confortavelmente identificados com as noções de pequenos produtores, ou simplesmente, de trabalhadores rurais" (SCHNEIDER, 2003, p. 100).

Algumas características simplórias foram estabelecidas para que o agricultor familiar fosse reconhecido como tal (GASSON e ERRINGTON, 1993 *apud* ABRAMOVAY, 1997, p. 74):

- 1) a gestão é feita pelos proprietários;
- 2) os responsáveis pelo empreendimento estão ligados entre si por laços de parentesco;
- 3) o trabalho é fundamentalmente familiar;
- 4) o capital pertence à família;
- 5) o patrimônio e os ativos são objeto de transferência intergeracional no interior da família e
- 6) os membros da família vivem na unidade familiar.

O Estado brasileiro classifica como agricultura familiar as unidades de produção familiares que não ultrapassem quatro módulos fiscais, que seja gerida pela família e que a maior parte da renda seja originada de atividades econômicas na propriedade.

Contudo, a agricultura familiar continua não sendo o modelo central do desenvolvimento rural brasileiro, mas sim, a das grandes propriedades, que dispõe de trabalho



assalariado. Apesar de contarem com a menor proporção de terras, as unidades familiares são mais expressivas em quantidade, ocupam as menores áreas e geram mais trabalho e renda aos agricultores, além de contribuir com produção maior por área cultivada (ABRAMOVAY,1997).

Os processos de globalização com o impulso do capitalismo global deixaram as disputas pelos mercados mais acirradas entre os atores que nele atuam, ocasionando a exclusão de parte da população do sistema de produção. No que se refere à agricultura familiar, a constituição de associações e cooperativas, mostram-se como uma importante ferramenta de organização social, política e econômica.

E, a partir desta perspectiva, o cooperativismo se apresenta como uma alternativa interessante aos agricultores familiares, organizando, agregando valor, comercializando e de alguma forma tentando inserir a produção em mercados locais, regionais e globais, constituindo-se como instrumento de enfrentamento à concorrência empresarial (RIBEIRO,2012).

As cooperativas da agricultura familiar, sempre encontraram muitos obstáculos para se estabelecerem no mercado e se tornarem economicamente viáveis, contudo é cada vez mais presente a participação desses agricultores, em especial os vinculados a assentamentos de Reforma Agrária e agricultores familiares nas políticas públicas, como meio de viabilizar essas pequenas cooperativas das quais fazem parte, já que o acesso ao mercado para a venda dos produtos resultantes da cooperação é historicamente um limitador de sua atividade econômica.

Para que uma cooperativa ou associação seja considerada um empreendimento da agricultura familiar, ela precisa obter a Declaração de Aptidão ao Pronaf para pessoas jurídicas (DAP - Jurídica). Entre as exigências para a obtenção deste documento, estão a necessidade de no mínimo 70% de seus sócios/cooperados terem a DAP física e pelo menos 55% de sua produção beneficiada, processada ou comercializada ser oriunda de seus sócios com DAP física.

4 – O PROCESSO DE LOGÍSTICA JUNTO ÀS COOPERATIVAS DE AGRICULTURA FAMILIAR

O conceito de logística vem se desenvolvendo gradativamente tanto no meio acadêmico quanto no empresarial e ganha maior destaque e difusão por volta de 1960 (BOWERSOX; CLOSS, 2009; MUSETTI, 2000).

Ballou (2009) descreve que a logística tem uma importância numa escala global, onde os sistemas logísticos eficientes formam bases para o comércio e a manutenção de um alto padrão de vida nos países desenvolvidos. Ainda descreve Ballou (2009), que um sistema logístico eficiente permite uma região geográfica explorar suas vantagens inerentes pela espacialização de seus esforços produtivos naqueles produtos que ela tem vantagem e pela exportação desses produtos às outras regiões.

Segundo Ballou (2009), a concepção logística de agrupar conjuntamente as atividades relacionadas ao fluxo de produtos e serviços para administrá-las de forma coletiva é uma evolução natural do pensamento administrativo. Ainda continua Ballou (2009), que as atividades de transportes, estoques e comunicação iniciaram-se antes mesmo da existência de um comércio ativo entre regiões vizinhas.



Ballou (2009) descreve as atividades logísticas entre primárias e de apoio, onde estas buscam atender aos objetivos relacionados de custos e nível de serviços e de apoio às outras atividades primárias.

As atividades primárias envolvem os transportes, a manutenção de estoques e processamento de pedidos; já as atividades de Apoio envolvem ações que promovem um complemento às primárias, que são: 1) armazenagem e manuseio de materiais, 2) embalagem de proteção, 3) obtenção, 4) programação do produto e 5) manutenção e informação.

Segundo Novaes(2015), a manufatura, ou seja, a indústria, é que ditava (e ainda dita de grande parte dos casos) as regras da cadeia de suprimentos. Onde a fabricação de produtos requer muita tecnologia e investimentos.

Não diferente dessa afirmação, os agricultores familiares buscaram também aprimorar novas tecnologias para alavancar a sua produção, seja no processo de pesquisa contando com a parceria de entidades públicas e privadas que desenvolveram procedimentos, como para o melhoramento da irrigação e de novas técnicas de cultivos com a devida correção de nutrientes em solo antes intangível para os mesmos; além da criação e implantação de tecnologias sociais que buscam atender o contexto alimentar e produtivo na sociedade para a promoção da geração de emprego e renda e dos seus sistemas produtivos, a exemplo das cisternas de armazenamento de águas da chuva construídas em placas.

Apesar desse avanço socioeconômico, o conceito e execução da Logística de distribuição ainda é um dos principais gargalos vivenciados pelos produtores nas Cooperativas, havendo ainda dificuldades para escoamento da sua produção, em especial no atendimento às escolas de forma eficiente e dentro dos prazos estabelecidos uma vez que geralmente seus dirigentes não tem a percepção da importância da implementação de tais conceitos no dia a dia da entidade a qual estão à frente.

As decisões acerca das estratégias logísticas deve sempre levar em consideração diferentes elementos que a estrutura como a capacidade de instalações, o processamento dos pedidos e a escolha de forma lógica do transporte a ser implementado. Tais fatores, ao final, são determinantes para um resultado positivo ou negativo nas Cooperativas no momento de execução desse tipo de contrato de distribuição de alimentos nas escolas, mas que quase sempre não são analisados por estas entidades durante a elaboração do projeto de fornecimento da alimentação escolar.

Portanto, uma decisão mau planejada quanto à logística poderá comprometer todo o projeto de fornecimento de alimentação escolar e assim prejudicar a cooperativa futuramente na obtenção de novos contratos de fornecimento, principalmente quando essas decisões se vinculam à estratégias de transporte e armazenagem.

Por falta de uma metodologia de organização no processo logístico, infelizmente as cooperativas não adotam de forma sistemática esses pontos que ajudam a promover um melhor serviço no processo de entrega dos produtos e assim promover uma melhor relação com os seus clientes.

4.1 - A importância da Distribuição na gestão das Cooperativas.

Diante do que Ballou (2009) descreve, que a logística ocupa posição intermediária entre a produção e o marketing e com isso deve interagir com a cadeia para manutenção da qualidade dos serviços e atendimento aos seus clientes, as cooperativas também devem passar a dar maior atenção a essa importante etapa no fornecimento de alimentos para a educação escolar até mesmo porque como estão lidando com a segurança alimentar de crianças e



adolescentes, a qualidade e a eficiência no fornecimento desses produtos deve ser levados à sério.

Com o advento das compras governamentais, instituída pelo Governo Federal, ainda temos observado que existem cooperativas que não evoluíram na gestão logística, pois elas não conseguem estabelecer seus preços justos para atender aos seus custos totais no deslocamento para entrega dos seus produtos, então muitas vezes essas cooperativas ganham a chamada pública para o fornecimento da alimentação escolar e durante a execução do contrato abandonam o mesmo por falta de capacidade de cumpri-lo de forma integral, o que gera um transtorno imenso para o crescimento socioeducacional dessas crianças e adolescentes.

Assim sendo, as cooperativas têm de fato uma carência em promover a elaboração do planejamento estratégico e de organização administrativa e financeira de suas entidades; e dentre essas ações, se inclui a gestão de logística.

Para reduzir todos esses problemas elencados acima, seria estratégico que as cooperativas se unissem e criassem centrais de distribuição nos territórios pois além de ser vantajoso socialmente falando, reduziria os custos operacionais diminuindo assim o tempo de entrega dos produtos, mantendo a qualidade dos mesmos além de satisfazer a sua clientela que nesse caso são as creches e escolas.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, verifica-se que existe uma deficiência das cooperativas da agricultura familiar em promover uma melhor gestão logística das suas atividades para atender ao Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Além disso, precisa aprimorar a sua organização para uma gestão eficiente que possa reduzir os custos de produção e de comercialização dos seus produtos evitando uma diminuição dos seus lucros.

A efetivação satisfatória de contratos de fornecimento de alimentação escolar por parte das cooperativas perpassa por uma organização social e administrativa forte onde consigam estabelecer uma rede bem delineada de organização logística partindo da definição clara de competências e estratégias para seu desenvolvimento.

De fato, os custos de transporte e distribuição representam um dos principais balizadores no sucesso da execução de contratos de fornecimento de alimentação escolar e assim, devem as cooperativas seguir estas tendências para que consigam se manter no mercado de compras governamentais, como é o caso do Programa Nacional da Alimentação Escolar.

Uma saída seria a busca de ampliação do diálogo com outras cooperativas existentes para a criação de uma rede de comercialização que busque promover uma interação entre os arranjos produtivos locais e suas cadeias produtivas existentes em cada região e a discussão a médio e longo prazo de consolidação de oferta de centrais de distribuição que possa diminuir o tempo de entrega dos produtos junto às escolas.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. (2001) – “**Conselhos além dos limites**” – in Abramovay 2003.



ANDRADE, Marcia Regina, COSTA, José Eloísio, JUNIOR, Marco Antonio Mitidieri. **Uma Releitura do Território no Contexto das Políticas de Desenvolvimento Territorial. Experiências e Reflexões sobre o Desenvolvimento Rural e Regional.** 1ª ed. Aracaju: Edise, 2014.

BOWERSOX, D. J.; CLOSS, D. J. **Logística Empresarial: o processo de integração da cadeia de suprimento.** São Paulo: Atlas, 2009.

CARVALHO, Diana Mendonça, COSTA, José Eloísio, MENDES, Marcelo Alves. **Aspectos da Gestão Social dos Territórios Rurais: Experiências no Agreste de Alagoas.** Disponível em <http://www.geociencias.ufpb.br/posgrad/sernne/artigo18.pdf> Acesso em setembro 2015.

DINIZ, Paulo (2002). **Ação coletiva e convivência com o semi-árido: a experiência da articulação do semi-árido paraibano** - Dissertação de mestrado – Programa de Pós Graduação em Sociologia da Universidade Federal da Paraíba.

FAVARETO, Arilson da Silva. **Paradigmas do Desenvolvimento rural em Questão – do Agrário ao Territorial.** Tese (Doutorado em Geografia. Universidade de São Paulo 2006).

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

HAESBAERT, Rogério. Concepções de território para entender a desterritorialização. In: SANTOS, Milton; BECKER, Bertha k. (Org). **Território, Territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial.** 3 ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007a. p. 43-71.

MUSETTI, M. A. **A identificação da entidade gestora logística: uma construção para seu processo de formação e educação.** 2000. 159 f. Tese (Doutorado em Engenharia Mecânica)- Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2000.

Nogueira-Martins, Maria Cezira Fantini, and Cláudia Maria Bógus. **"Considerações sobre a metodologia qualitativa como recurso para o estudo das ações de humanização em saúde."** *Saúde e sociedade* 13.3 (2004): 44-57.

NOVAES, Antonio Galvão. **“ Logística e Gerenciamento da Cadeia de Distribuição”.** Rio de Janeiro. 4ª edição. Ed. Elsevier (2015).

OCDE (2001 a) – **Cities and regions in the new learning economy** – Paris.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia de Poder.** São Paulo: ed. Atica, 1993.

SANTOS, Milton & SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI.** 4ª. Ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

SCHNEIDER, Sérgio. **A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas.** *Sociologias.* Porto Alegre, ano 06, nº 11, p. 88 – 125, jan/jun 2004.

SCHNEIDER, Sérgio; BLUME, Roni. **Ensaio para uma abordagem territorial da ruralidade: em busca de uma metodologia.** *Revista Paranaense de desenvolvimento.* Curitiba, n. 107, p. 109-135, jul/dez 2004.