

AQUISIÇÃO DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR PELA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: DIFICULDADES E FORMAS DE SUPERAÇÃO MOBILIZADAS PELOS ATORES SOCIAIS

Acquisition of products the family farmers by school feeding: difficulties and forms mobilised by social actors

Rozane Marcia Triches
Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS
rozane.triches@gmail.com

Jose Giacomo Baccarin
Universidade Estadual Paulista - UNESP
baccarin@fcav.unesp.br

Oscar Agustín Torres Figueredo
Universidade Federal de Santa Maria - UFSM
ostorres28@yahoo.com

Aline Luiza Fuhr
Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA
alineluizafuhr@gmail.com

Márcia Pozzagnol Mossmann
Universidade Comunitária Regional de Chapecó – UNOCHAPECÓ
marciapozzagnol@unochapeco.edu.br

Denise Boito da Silva
Universidade Estadual Paulista – UNESP
denise_bps@hotmail.com

Dienifer Heckler
Universidade Federal de Santa Maria - UFSM
dieniheckler@hotmail.com

Carla Rosane Paz de Arruda Teo
Universidade Comunitária Regional de Chapecó – UNOCHAPECÓ
carlateo@unochapeco.edu.br

Grupo de Trabalho 7: Agricultura Familiar e Ruralidade.

Resumo

Este trabalho buscou analisar as dificuldades e formas de superação para adquirir produtos da agricultura familiar à alimentação escolar pela ótica dos atores sociais em municípios de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Utilizou-se pesquisa qualitativa com entrevistas semiestruturadas com agricultores familiares, gestores, extensão rural, membros do Conselho de Alimentação Escolar em 32 municípios. Os dados foram avaliados por categorização temática e análise de conteúdo. Barreiras relativas à organização da demanda e

da oferta como problemas administrativos/burocráticos, financeiros, de planejamento e de pessoal foram elencados. Diálogo, parcerias, intersectorialidade, formações e soma de esforços, permitiram aos agricultores e gestores entender melhor o outro, o sentido e o funcionamento dos processos, ocorrendo flexibilização dos diversos domínios na busca de soluções. Políticas públicas são importantes para viabilização destes mercados, mas só se efetivam com a participação dos atores sociais.

Palavras-chave: Alimentação escolar, agricultura familiar, segurança alimentar e nutricional, políticas públicas, aquisição de alimentos.

Abstract

This work sought to analyze the difficulties and ways of overcoming to obtaining products to school feeding from family farming in the perspective of social actors in São Paulo, Paraná, Santa Catarina and Rio Grande do Sul municipalities. Qualitative research was used with semi-structured interviews with family farmers, managers, rural extension, School Feeding Council members in 32 counties. The data were evaluated by thematic categorization and content analysis. Barriers to the organization of demand and supply as administrative / bureaucratic, financial, planning and personnel problems were listed. Dialogue, partnerships, intersectoriality, training and sum of efforts, allowed farmers and managers to better understand the other, the meaning and the operation of processes, occurring flexibilization of the domains in the search for solutions. Public policies are important for the viability of these markets, but only happens with the participation of social actors.

Key words: School feeding, family farming, food and nutrition security, rural development.

1 INTRODUÇÃO

Vários países têm adotado iniciativas visando aproximar a produção e o consumo de alimentos em âmbito escolar, por meio da compra de agricultores familiares locais. Essas ações são focadas tanto no encurtamento da cadeia produtiva de alimentos, na sustentabilidade e no desenvolvimento rural, como também na aproximação com os hábitos alimentares do local e melhoria da qualidade da refeição servida (MORGAN e SONNINO, 2008; ESPEJO et al., 2009; OTZUKI, 2011; IZUMI et al., 2010; SONNINO, et al., 2016).

Já no Brasil, embora o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) seja uma das políticas alimentares mais antigas, é somente a partir da última década que ele passa a ser discutido como instrumento de SAN a partir das compras públicas de pequenos agricultores locais. Sua origem caracterizou-se pela distribuição de alimentos formulados e industrializados que eram comprados de um conjunto selecionado de algumas empresas, por meio de licitação pública e distribuídos para todo o território nacional. A consolidação da descentralização, que ocorreu a partir de 1998, fomentou as compras em mercados locais, mas sem revisar os processos de compras, o que acabava por excluir a participação de agricultores familiares (AF). Mas é dentro das políticas alimentares de SAN e do Programa Fome Zero do Governo Federal que, a partir de 2003, a revisão dos Programas Alimentares, especialmente o de Alimentação Escolar, acontece (TRICHES, 2015).

Já na Resolução n.º 15 de 16 de junho de 2003, o objetivo do PAE passa a ser o de “suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos, com vistas a garantir a implantação da política de Segurança Alimentar e contribuir para a formação de bons hábitos alimentares”. Em 2009 com a promulgação da Lei n.º 11.947, e Resolução n.º 38, inauguram-se no país as tentativas de transformar a retórica em realidade e apoiar efetivamente o propalado desenvolvimento sustentável, a partir da obrigatoriedade da compra de no mínimo 30% do recurso de produtos da agricultura familiar com dispensa de processo licitatório (TRICHES, 2015).

Estudos (BELIK e CHAIM, 2009; TURPIM, 2009; TRICHES, et al., 2014; CARVALHO, et al., 2014; SOARES et al., 2015) indicam que a compra de produtos da agricultura familiar para o PNAE tem demonstrado potencialidades no que tange aos consumidores e agricultores, indicando aumento na disponibilidade e na quantidade de alimentos de qualidade nutricional superior, como frutas, verduras e legumes, valorização de produtos da cultura alimentar da região e desenvolvimento local. Não obstante a estes resultados, o novo modelo de compras públicas adotado pelo Brasil no caso do PNAE, ainda está em fase de aprimoramento, visto que outras dificuldades foram criadas, além do que, as barreiras de entrada e altos custos de transação para o agricultor familiar nos mercados formais, ainda persistem (SOARES, et al., 2015; TRICHES e BACCARIN, 2016).

Diante da interface entre agricultura e alimentação escolar, a atuação de diferentes agentes sociais surge como parte importante para uma articulação entre os setores. Conforme aponta Soares et al. (2013), a integração de todos os agentes envolvidos na cadeia produtiva de alimentos fornecidos pela agricultura familiar para a alimentação escolar é importante na busca pela garantia da SAN.

No entanto, se não forem formuladas metodologias que visem fortalecer estes laços e retroalimentar estas relações, a concepção da política se resumirá apenas em mais uma prática de intervenção governamental pontual. Ou seja, a implementação do Programa, notadamente no que se refere à aquisição dos produtos da agricultura familiar, demanda uma ligação de ações e atores que exige o redesenho das relações sociais, políticas e econômicas no âmbito local e regional, nem sempre muito simples de serem efetivadas. O desinteresse ou o descaso

de um ou mais dos atores envolvidos pode levar ao comprometimento dos objetivos da promoção da SAN desejados pelo programa.

Por outro lado, estudos recentes e observações a campo têm demonstrado que a partir do momento que estas ações conjuntas começam a se encaixar, os resultados demonstram-se extremamente favoráveis e o fornecimento de refeições aos escolares passa a assumir uma nova dimensão, tornando-se meio para a problematização dos processos educacionais e para o desenvolvimento local e regional.

Compreender estas dinâmicas torna-se um elemento central para a plena execução do PAE e, nesse sentido, identificar os formatos institucionais construídos nas mais diversas realidades, pode possibilitar a sistematização de informações que qualifiquem e estendam a implementação do Programa, garantindo que este cumpra seu objetivo primordial de promoção da SAN.

Dessa forma, este artigo visa identificar, em diferentes municípios dos estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, as dificuldades enfrentadas na implementação da aquisição de produtos da agricultura familiar (AF) para a alimentação escolar e as formas de superação empreendidas a partir da percepção dos diferentes atores sociais – gestores, nutricionistas, agricultores familiares, integrantes dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) e extensionistas rurais.

Estas análises são importantes, na medida em que, após cinco anos de publicação da Lei 11.947/2009, ou seja, de 2009 a 2014, 36% das Entidades Executoras (EEx) ainda não atendiam aos percentuais mínimos de compras da agricultura familiar no país (FNDE, 2016). Isto remete à seguinte pergunta: Quais os problemas que ainda persistem e como os atores sociais estão superando estas dificuldades naqueles municípios mais exitosos?

Alguns estudos já foram feitos neste sentido (SOARES et al., 2015; TRICHES e BACCARIN, 2016; SOARES et al., 2013; BACCARIN et al., 2012; SARAIVA et al., 2013; SOUZA, 2012; TRICHES e SCHNEIDER, 2012), buscando identificar as questões que emperram a implementação destas aquisições públicas, e verificaram que são diversas as problemáticas, bem como são diversas as realidades brasileiras e as formas com que, em cada lugar, são produzidas soluções diferenciadas para resolvê-las.

Portanto, análises comparativas de diferentes realidades permitem entender esta complexidade nos pontos em que se assemelham e se diferenciam, oferecendo pistas para que, a partir destas elucidações, possam ser pensadas revisões, intervenções e novas direções que contribuam para maior efetividade desta política.

Este artigo está construído, a partir de sua introdução, em uma seção metodológica e duas seções que abordam os resultados e discussões sobre as dificuldades e as formas de superação dos atores sociais na implementação do Artigo 14 da Lei 11.947/2009. Por fim, são apresentadas algumas considerações finais.

2 METODOLOGIA

A pesquisa desenvolvida trata-se de um estudo de natureza qualitativa. Foram escolhidos oito municípios de cada um dos estados para realizar as entrevistas com os atores envolvidos com a implementação do Artigo 14 da Lei 11.947/2009.

Para a seleção destes municípios, em cada estado fez-se, em um primeiro momento, uma busca a sites e se solicitou às prefeituras municipais as chamadas públicas referentes à aquisição de produtos da agricultura familiar para o PNAE nos anos de 2012 e 2013. De posse destes documentos, foram elencados os locais para realizar a pesquisa qualitativa a partir dos seguintes critérios:

a) Número de habitantes e conforme a seguinte estratificação por porte: Grupo 1- municípios muito pequenos (com menos de 20.000 habitantes); Grupo 2 - municípios pequenos (de 20.000 a 100.000 habitantes); Grupo 3 – municípios médios (de 100.000 a 500.000 habitantes); Grupo 4 – municípios grandes (com 500.000 ou mais habitantes)¹.

b) Contemplar a diversidade de macrorregiões de cada estado.

Desta forma, foram selecionados os municípios apresentados no Quadro 1.

Quadro 1 – Municípios participantes da pesquisa e respectivas populações, 2016.

Município	Número de Habitantes	Município	Número de Habitantes
São Paulo		Santa Catarina	
São Bernardo do Campo	736.466	Joinville	515.288
Ribeirão Preto	590.593	Chapecó	183.530
São Carlos	221.950	Lages	156.727
Rio Claro	178.950	São Miguel do Oeste	36.306
Monte Alto	46.642	Maravilha	22.101
Araçoiaba da Serra	31.321	Pinhalzinho	16.332
Capela do Alto	17.532	Coronel Freitas	10.213
Taquaral	2.726	Cordilheira Alta	3.787
Paraná		Rio Grande do Sul	
Curitiba	1.746.896	Porto Alegre	1.409.351
Londrina	506.645	Caxias do Sul	435.564
Cascavel	286.172	Pelotas	328.275
Apucarana	120.884	Carazinho	59.317
Assis Chateaubriand	33.028	São Gabriel	60.425
Laranjeiras do Sul	30.783	Gramado	32.273
Uraí	11.472	Herval	6.753
Sulina	3.397	Cerrito	6.402

Fonte: Elaborado pelos autores, 2016.

Participaram da pesquisa os representantes do serviço de alimentação escolar – gestores e/ou nutricionistas do setor de alimentação escolar municipal, conselheiros do CAE do município que tivesse disponibilidade, independentemente do segmento de representação (pais, professores, sociedade civil), extensionista rural e agricultor familiar. Assim, em cada município pesquisado, foram elencados de quatro a cinco entrevistados.

Para cada grupo de atores sociais foram aplicados roteiros semiestruturados diferenciados. Entre os quesitos das entrevistas, abordaram-se as modificações no cardápio e no funcionamento do serviço local de alimentação escolar, as dificuldades de implementação do Artigo 14, o nível de participação dos atores sociais e sua experiência ou não com PNAE, suas dificuldades de integrarem o programa e benefícios alcançados. As entrevistas foram gravadas em dispositivo de áudio *Voice Recorder*, e posteriormente transcritas.

¹ O número de habitantes de cada município foi obtido através do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística CENSO 2010 (IBGE).

Os dados foram analisados por categorização temática, segundo a técnica de análise de conteúdo, utilizando-se o *software NVivo 8*. As categorias criadas foram “dificuldades” e “formas de superação”, sendo que cada uma foi subdividida em outras duas subcategorias – relativas à “organização da oferta” e “organização da demanda”. Dentro destas, outras subcategorias foram sendo criadas de acordo com as entrevistas dos diferentes atores e municípios.

Cada um dos entrevistados assinou Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e o projeto foi submetido à aprovação por Comitê de Ética (42953315.2.0000.5564).

3 DIFICULDADES DE ORGANIZAÇÃO DA DEMANDA E DA OFERTA

Em um primeiro momento, foram identificadas as dificuldades relatadas pelos diversos atores entrevistados nos municípios investigados. Verificou-se, a partir das questões levantadas pelos participantes, que vários problemas são recorrentes nos diferentes municípios e estados (Organograma 1).

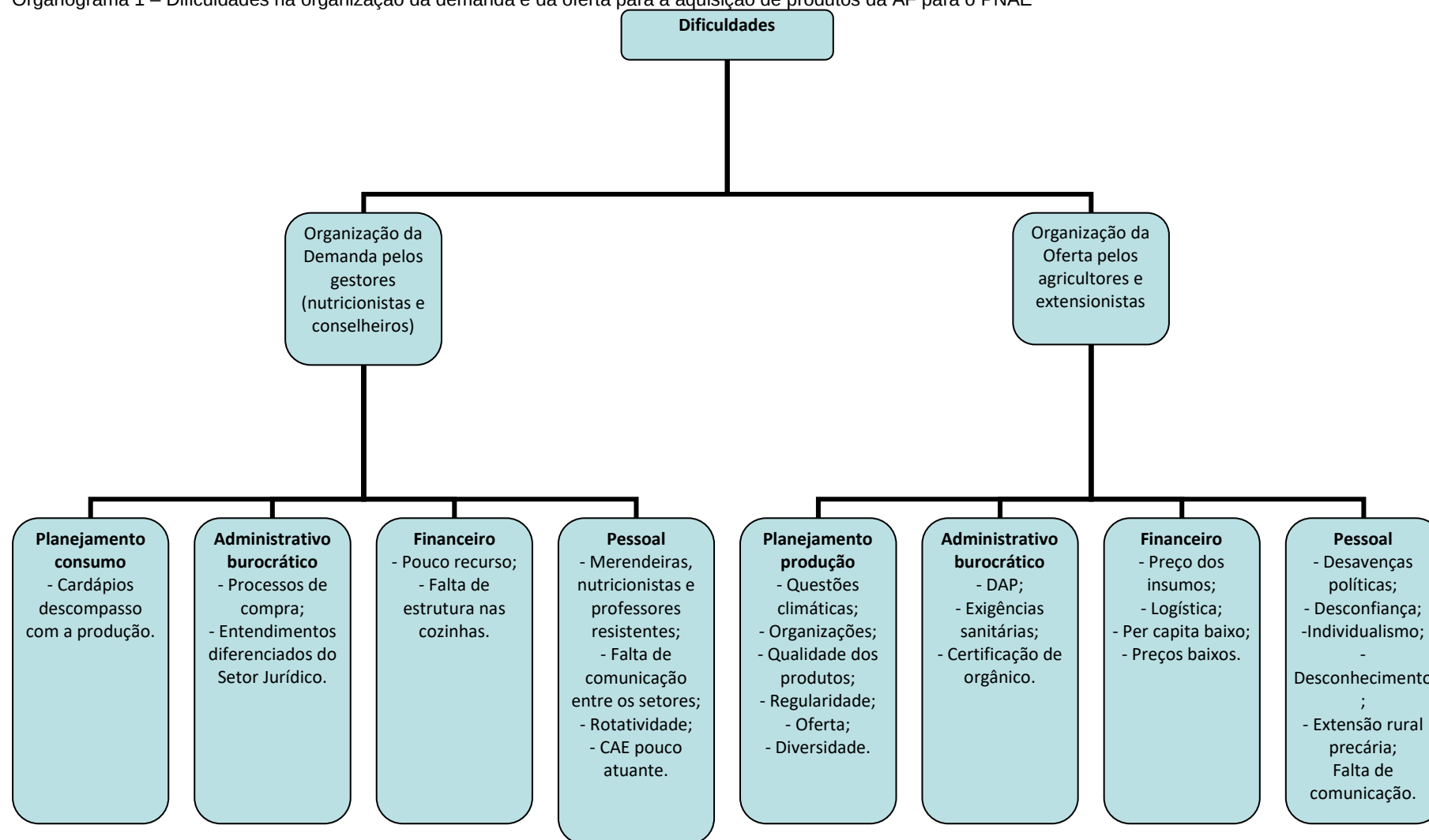
A análise dos dados foi orientada pelas categorias de organização da demanda (das EEx) e de organização da oferta (dos AFs), incorporando questões que dificultam o processo em quatro dimensões temáticas, relativas a planejamento (de consumo e de produção), aspectos administrativos/burocráticos, questões do âmbito financeiro e da esfera de pessoal.

3.1 Dificuldades em relação à organização da demanda

No que diz respeito à organização da demanda, um aspecto considerado importante no planejamento é a elaboração dos cardápios. Muitos agricultores citaram que os nutricionistas planejam o cardápio sem dialogar com os produtores e que não compreendem que a AF não opera na mesma dinâmica das centrais de abastecimento (CEASAs) que disponibilizam todos os produtos em grandes quantidades, padronizados e em qualquer época do ano (agricultores de SP). Da mesma forma, os nutricionistas também frisaram ter dificuldade de saber o que é produzido no município e na região, quem são os AFs e, assim, mapear a produção local para adequarem-se a ela (nutricionistas do PR). Identifica-se neste ponto, a falta de diálogo e de locais de interface, como os Conselhos Gestores (CAEs, por exemplo) para aproximar os atores e suas necessidades (TRICHES e KILIAN, 2016; TRICHES e SCHNEIDER, 2010).

Na dimensão dos aspectos administrativos/burocráticos, identifica-se que as compras públicas evoluíram no sentido de desburocratizar o processo ao possibilitar a dispensa licitatória, no caso das compras da AF. No entanto, em alguns locais ainda são observadas dificuldades no entendimento da legislação do PNAE, sobretudo dos setores jurídico e administrativo. Em muitos municípios, as aquisições ainda são realizadas por meio de licitações (Pregão Presencial e Carta Convite, principalmente) por considerarem que a dispensa infringe a Lei 8.666/1993.

Organograma 1 – Dificuldades na organização da demanda e da oferta para a aquisição de produtos da AF para o PNAE



(...) ai nos deparamos com a seguinte situação que nós tínhamos, que estavam há muitos anos no processo de licitações, que não aceitavam a existência de uma lei nova, então a gente tentava dialogar mas não. A lei nova, a lei, ela permite, abre mão da licitação (...)” (Extensão rural, RS).

Ah, e uma dificuldade também é o setor de compras entender que a chamada pública não funciona pelo menor preço e, sim, que os critérios são diferenciados, e isso é uma dificuldade, de entendimento eu acho, por que a Lei 8.666, é o que é levada em consideração, e aí essa dificuldade de adequação à essa legislação específica, do PNAE, pra chamada pública, são essas as dificuldades” (Gestor, RS).

Uma dificuldade é com relação ao próprio sistema de compras da prefeitura, por que a chamada pública é diferente da licitação. Então, muitas vezes, por eles não conhecerem o processo a fundo, tem algumas burocracias que são desnecessárias caso se conhecesse o processo, e, quando se trata de alimentos, a própria prefeitura deveria dar uma atenção especial, que alimento é algo que o produtor vai plantar e se eu não comprar naquela época ele não vai mais ter a produção, porque já foi, passou a época. Então, muitas vezes, chega na prefeitura, por vários motivos, demora muito a ser publicada a chamada pública e quando de fato ela sai, que assina o contrato, o agricultor já não tem mais o alimento. (Nutricionista, SC).

Além deste viés de compreensão, observa-se também que a elaboração das Chamadas Públicas (CPs) nem sempre é adequada, levando a frustrações nas compras. Neste sentido, muitos agricultores reclamam que são exigidas entregas dispersas com pouco volume de produto por ponto de fornecimento, que a quantidade solicitada de alguns produtos é muito baixa e não compensa financeiramente, que muitos produtos têm produção alta no período de férias escolares (agricultores de SP) e que, às vezes, se deparam com greves nas escolas (agricultores do PR). Todas estas questões fazem com que muitos AFs se desinteressem por este mercado, já que a organização de sua oferta esbarra na organização burocratizada/rígida da demanda (TRICHES e SCHNEIDER, 2012).

Outro problema que afeta a organização da demanda são os poucos recursos remetidos à alimentação escolar pelas várias instâncias estatais (governos federal, estadual e municipal), o número limitado de profissionais para trabalhar nos locais e a falta de estrutura adequada nas cozinhas das escolas e depósitos das EEx (gestores do PR). Estes problemas, muitas vezes, prejudicam a compra de produtos dos AFs, visto que há que se racionalizar recursos, adquirir produtos que exijam menos manipulação, menos processamento nas cozinhas e armazenamento nos depósitos.

Um último ponto que compromete a organização da demanda para adquirir produtos da AF diz respeito às questões de pessoal. Assim, há relatos de resistências de nutricionistas, cozinheiras e até de professores/diretores que consideram que comprar destes fornecedores exige mais dedicação, tempo e trabalho e que nem sempre seus produtos são de ‘boa qualidade’ (CAEs de SP e PR; Agricultores e Gestores do PR). Além disso, consta que os diversos setores da prefeitura não dialogam para realizar os planejamentos, organizar as compras públicas e enfrentar os problemas e desafios que se colocam. Por seu turno, o CAE é

apontado em vários municípios de todos os estados como pouco participativo e atuante. Assim, a possibilidade de ser um local propício para debates, diálogos, interfaces e resolução de problemas, se mostra subutilizado (TRICHES e KILIAN, 2016). Por fim, outra questão foi a rotatividade de pessoal nas prefeituras, o que leva à necessidade permanente de inserção dos atores no processo, em prejuízo de uma maior agilidade de sua evolução.

3.2 Dificuldades em relação à organização da oferta

Em relação aos problemas de planejamento na organização da oferta pelos AFs, vários pontos foram identificados nas entrevistas. Alguns difíceis de resolver, como as interferências climáticas que, invariavelmente, podem prejudicar a produção de alimentos, levando a quebras de safra e perdas irreparáveis aos AFs.

Esta influência da natureza sobre a agricultura impacta nas outras questões levantadas, como a qualidade dos produtos, a regularidade e a diversidade de gêneros disponíveis. No entanto, apesar desta suscetibilidade, as questões mencionadas são passíveis de modificações. Houve, por parte dos gestores, nutricionistas e extensionistas rurais, várias menções a estes quesitos, independentemente do estado. São várias as queixas relativas à falta de oferta de uma gama de produtos em quantidade suficiente nos momentos necessários e em conformidade com o padrão de qualidade esperado. Estas reclamações foram uníssonas – “faltam agricultores familiares com produção em quantidade e diversidade para abastecer a alimentação escolar”.

Este relato leva a afirmações dos entrevistados de que os agricultores não se organizam entre eles e nem em sua própria produção, apresentando-se resistentes à adequação de suas condições às exigências do mercado institucional. Muitos depoentes consideraram o AF individualista e não afeto a formar associações e cooperativas, o que prejudicaria a sua inserção neste mercado, já que o planejamento da produção, da logística, das transações comerciais, entre outras questões, seria facilitado dentro destes espaços. A questão relativa à resistência dos AFs ao cooperativismo, já foi debatida em outros estudos^{12,17}, que apontam para uma racionalidade de custo-benefício e de experiências nem tão bem sucedidas dos agricultores em relação às organizações formais.

No que tange aos aspectos administrativos/burocráticos, surgiram dificuldades em conseguir a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), que é um dos documentos exigidos para que o agricultor possa participar do processo de CP e elaboração do projeto de venda para a alimentação escolar. A obtenção deste documento foi considerada pelos produtores como uma dificuldade, uma vez que, para tanto, é necessário que o agricultor atenda a uma série de requisitos que, até então, não eram necessários para comercializarem seus produtos em outros locais, como mercados e feiras.

Outro empecilho burocrático é entender, ter conhecimento e condições de se adequar às diversas legislações sanitárias, ambientais e fiscais. Muitos AFs revelam desconhecimento em relação aos caminhos que devem percorrer para legalizar suas agroindústrias. Qual a diferença entre legalizar uma agroindústria de laticínios e uma de panificados, por exemplo? São exigências sanitárias diferentes, com órgãos de registros diferentes. Este enredamento legal/burocrático ainda não é bem entendido e conhecido e, quando o é, os AFs podem não considerar vantajosa a formalização, já que os regramentos exigem adaptações que, por vezes, não valem à pena do ponto de vista financeiro (TRICHES e BACCARIN, 2016; TRICHES e SCHNEIDER, 2012; SCHOTTZ et al., 2014).

Assim também ocorre com a certificação orgânica. Verificou-se nas entrevistas que alguns municípios adquiriam orgânicos, mas nem sempre eram certificados. Perguntados sobre isso, observou-se que os AFs sentiam dificuldades, mesmo nos processos de

certificação participativa, em conseguir este documento. Outros estudos (DOS SANTOS et al., 2014; TRICHES, et al., 2016) observaram que existem ainda várias barreiras que impedem a aquisição e pagamento de valor diferenciado aos AFs para este tipo de produto, incluindo a questão de certificação.

Identifica-se, portanto, que tanto as questões de planejamento, quanto as administrativas/burocráticas para a organização da oferta, se sobressaem as da demanda. Não pareceu diferente com os quesitos financeiro e pessoal. Se um dos problemas da organização da demanda é a escassez dos recursos, na organização da oferta eles são ainda mais limitados. Tanto é assim que os AFs pontuaram os preços dos insumos e os custos da logística (transporte, embalagem, armazenamento e fiscais) como fortemente influenciadores no preço dos produtos finais. Por outro lado, consideraram que, muitas vezes, os preços pagos e o montante per capita que podem acessar por ano é baixo. Equacionando custos com ganhos, argumentam que nem sempre participar deste mercado se mostra atrativo, o que explicaria, em parte, a falta de AFs e de produtos que os gestores/nutricionistas/CAEs reclamam.

Por fim, em relação às dificuldades da organização da oferta, surgem as questões da esfera de pessoal, como: conflitos e desavenças políticas; desconfiança do AF em relação ao Estado; o já referido individualismo; desconhecimento sobre este mercado; extensão rural precária e falta de comunicação entre AFs e gestores. Não é de hoje, e nem tampouco raro, que as “politicagens” sejam intervenientes tácitas em relação às políticas – tanto na sua eficiência e implementação, quanto a quem se destinam e favorecem.

Portanto, todos os municípios sentem, em menor ou maior grau, estas intervenções, que podem levar ao maior êxito ou, simplesmente, esvaziar esta política. Assim, não é à toa que muitos AFs têm medo e desconfiança quando os mercados que acessam são suscetíveis a estas influências. Além do que, esta desconfiança se baseia na historicidade de suas relações com o Estado e suas políticas instáveis. O agricultor prima pela sua autonomia, o que pode ser confundido com individualismo. Assim, depender do Estado ou da iniciativa privada pode ser muito arriscado para a sua reprodução e de sua família, o que leva o AF a ponderar com cuidado antes de colocar em risco sua estabilidade familiar. Essa também pode ser a explicação, ao menos parcial, para sua escolha em aderir ou não a uma associação ou cooperativa. A desconfiança é incrementada se ele desconhece este mercado. Mormente o AF conhece os mercados informais ou utiliza de intermediários para vender seus produtos, pouco se envolvendo com as questões comerciais.

Assim, as muitas regras e exigências do PNAE nem sempre são de conhecimento do agricultor, o que faz com que ele não o acesse ou, quando o faz, se decepcione com os diversos requisitos a serem atendidos, alheios ao seu cotidiano, desistindo de inserir-se.

Sugere-se que fragilidades da comunicação entre AFs e gestores – ou seja, entre a produção e o consumo, ou entre a oferta e a demanda – seja um dos principais fatores que causam e acentuam esse contexto. Os gestores desconhecem os problemas dos agricultores e vice-versa, identificando-se em muitas falas uma culpabilização do outro pelo insucesso do Programa.

Fechando a seção, outra unanimidade nos diversos municípios analisados (com exceção dos gaúchos) é a precariedade da extensão rural como facilitadora da organização da produção. Não como mediadora do processo, que em vários locais foi muito citada como um dos atores importantes para viabilizar o artigo 14, dado seu papel na articulação entre produtores e gestores, mas, como propiciadora de conhecimentos técnicos para produção e econômicos para a venda. Vários AFs lamentam que não possuem este auxílio em relação à produção e à comercialização de seus produtos das entidades de ATER. Até a própria ATER dos estados se diz precarizada em termos de pessoal e de condições materiais para isso.

Precisaria maior incentivo com a assistência técnica, pois nós sentimos bastante falta (Agricultores, SC)

[...]o município é grande e tem um deficit de funcionários, nós somos dois técnicos só pro município. Então na medida do possível a gente tá atendendo. Nós já tivemos equipes maiores, onde cada um tinha sua atividade. (Extensão rural, PR)

De forma bastante generalista, destacou-se, nesta seção, as dificuldades que vêm sendo referidas pelos atores envolvidos com a alimentação escolar e a agricultura familiar nos diferentes municípios destes quatro estados, observando-se que os percursos são parecidos, embora cada um possua suas particularidades.

No entanto, o que faz a diferença em relação ao êxito do Artigo 14 é a forma com que os atores destes municípios encaram os problemas e os solucionam. Assim, a próxima seção trata de analisar como estes locais vêm enfrentando seus desafios para conseguirem adquirir produtos da AF.

4 FORMAS DE SUPERAÇÃO: ALINHANDO A DEMANDA E A OFERTA

Conforme o Organograma 2, visualizam-se as principais formas de superação relatadas nos municípios investigados. A subcategorização foi alinhada às realizadas na categoria “dificuldades”, tentando observar o que cada local usou como estratégias para superar os problemas relatados.

Chama-se a atenção nesta análise, que nem sempre o mesmo município que relatou a dificuldade levou a cabo todas as formas de superação citadas, ou alguma delas, resolvendo o seu problema. A tentativa aqui foi evidenciar as respostas que alguns locais deram para sanar questões envolvidas neste processo para conseguir êxito nas aquisições, mas que não foram a regra.

4.1 Formas de superação das dificuldades em relação à organização da demanda

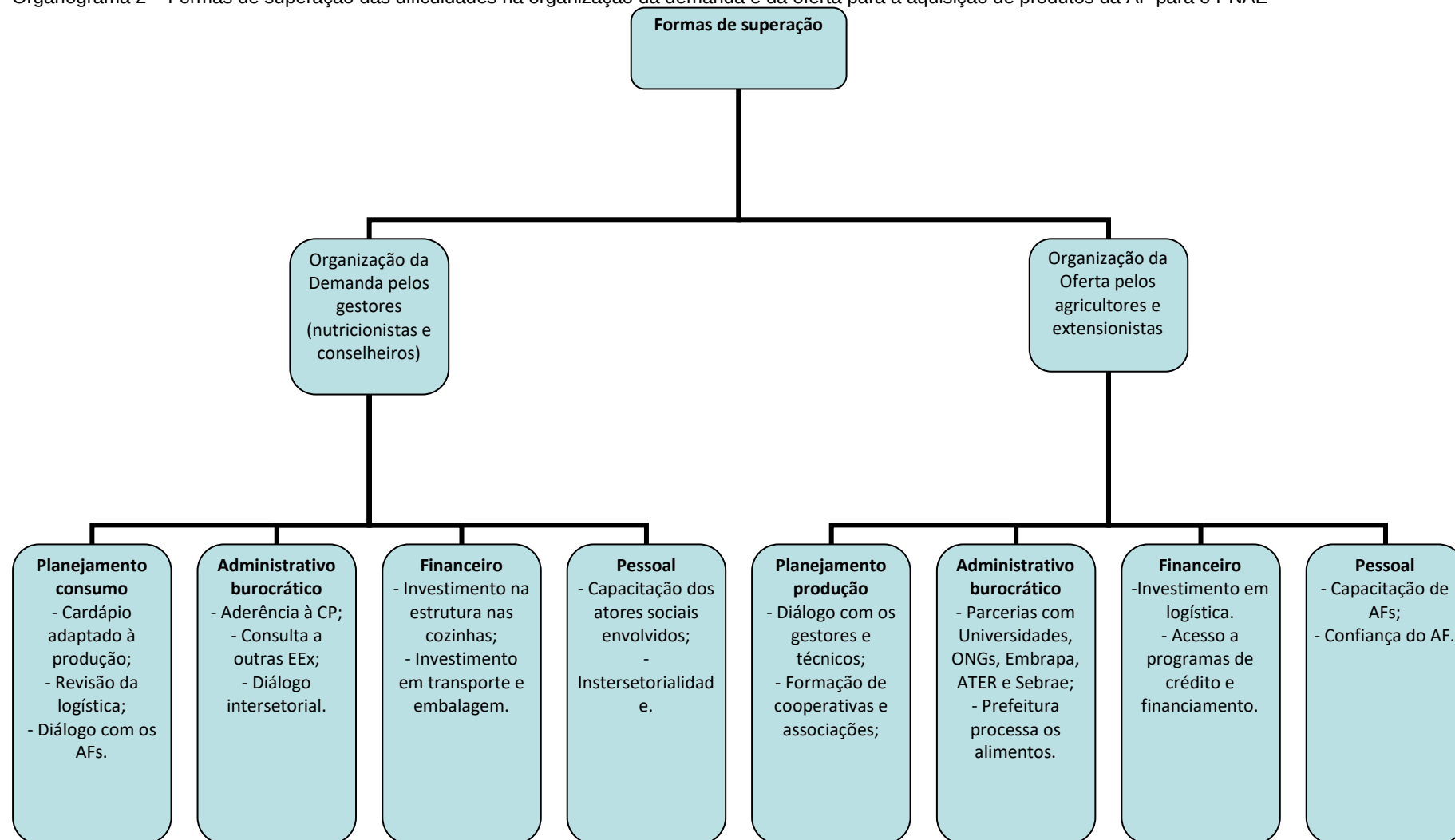
Em relação ao planejamento, observou-se que um dos passos relativos à demanda para alcançar o objetivo de adquirir produtos da AF foi a mudança dos cardápios de acordo com a produção dos agricultores locais, se adaptando a sua oferta.

(...) o meu agricultor aqui, vende uma couve, que eu prefiro mudar o cardápio e botar essa couve pra desenvolver o agricultor do C. e não daqui de fora. Errado ou não eu não sei, mas é minha obrigação fazer um projeto maior do local né, do que do outro”. (Gestor, RS)

Eu acho que é o primeiro caminho, pra dar certo é fazer o mapeamento das chamadas públicas. Por que daí você já faz a chamada pública direcionada”. (Gestor, PR)

A primeira coisa foi conhecer a realidade do município, ver o que tinha, pra depois eu começar a pensar o que poderia colocar no cardápio. (Nutricionista, SC)

Organograma 2 – Formas de superação das dificuldades na organização da demanda e da oferta para a aquisição de produtos da AF para o PNAE



Assim, coube aos gestores mapear a oferta que havia no município e, a partir do diálogo com os AFs, pensar no cardápio e na lista de compras. Portanto, esta aproximação surge nos depoimentos como um primeiro passo importante para o sucesso da política. Neste sentido, não só foi necessária a aproximação com o AF e a adequação do cardápio pensando na sua oferta, como também a adaptação da logística para que as entregas fossem possíveis. Neste quesito, as CPs foram revistas, considerando o número e os locais de entrega e a quantidade dos produtos para evitar prejuízos aos AFs e favorecer o seu interesse em participar. Outros estudos (BACCARIN et al., 2012; TRICHES et al, 2016) já indicavam que a falta deste tipo de informações nas CPs prejudicava a participação e o interesse do agricultor em acessá-las, apontando para a necessidade de elaborar Editais mais adequados e informativos.

No que tange às formas de aquisição (licitação ou dispensa licitatória via CP), muitos gestores consideraram que conseguiram mudar as percepções dos setores jurídicos e de compras com a consulta a outras prefeituras e com muitos diálogos esclarecedores e convincentes.

(...) então tá criado um grupo de trabalho de segmentos, quem deveria tá? Daí fomos dizendo à secretária de educação, a EMATER e principalmente envolvendo o pessoal das licitações, da secretaria de finanças e a partir daí fizemos reuniões de 15 em 15 dias, daí fomos crescendo cada vez mais... Aí nos damos conta de quem trancava o processo, que demorava a chamada pública... Envolvermos a procuradora do município que convidamos para as reuniões e quando ela entendeu a lei, ela mudou todo o cenário de P. ela entendeu que era uma lei de inclusão de pessoas e não uma lei de preços...” (Extensão Rural, RS).

Com estas ações, os municípios passaram a planejar melhor sua demanda e oferecer condições menos burocratizadas aos AFs para a sua participação nos editais de compras.

Em relação ao aspecto financeiro, não surgiram, nos depoimentos, incrementos de recursos para as aquisições, mas sim investimento nas estruturas físicas de cozinhas e depósitos para facilitar este processo. Além disso, também, em alguns casos, as EEx passaram a custear o transporte (aquisição de veículo para recolher os alimentos nas propriedades) e até as embalagens (gestores de SP e SC).

Outro ponto de destaque foi a forma de enfrentar os problemas com o fator humano. Neste quesito, dois pontos se destacam: a formação dos atores envolvidos e a intersetorialidade, ou o diálogo entre os setores, como já colocado anteriormente. Em relação ao primeiro ponto, muitos municípios evidenciaram a importância da formação de nutricionistas, cozinheiras, conselheiros, gestores, extensão rural e agricultores para conhecerem as legislações, motivarem-se e trabalharem em conjunto. Estas capacitações aconteceram em parceria com vários órgãos (Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar – CECANES, Universidades, ONGs, etc.) ou a partir da iniciativa das próprias prefeituras. Em relação à intersetorialidade, como já frisado, houve também relações entre secretarias como a da Agricultura, Saúde, Educação, Administração, entre outras, para resolução de diversos problemas.

Nesse desenvolvimento da proposta eu acredito que seja importante esse engajamento, a vontade de fazer, o trabalho em equipe faz a diferença. O trabalho de equipe então ele é fundamental (Gestor, PR).

Porém, não só foram tomadas iniciativas em relação à demanda, mas os AFs também tiveram que realizar mudanças nos seus processos organizativos para acessar este mercado, como será apresentado a seguir.

4.2 Formas de superação das dificuldades em relação à organização da oferta

Se houve por parte dos atores ligados à demanda uma aproximação com os AFs, também houve um movimento no sentido inverso, a partir da dimensão da oferta, com iniciativas de aproximação dos AFs com os gestores públicos, buscando identificar suas necessidades de forma a poderem inserir-se neste mercado.

Neste sentido, uma forma encontrada pelos agricultores para facilitar o processo foi a formação de cooperativas e associações ou a sua incorporação nas já existentes. Se, por um lado, estas organizações eram incentivadas pela própria legislação do PNAE e preferidas pelos gestores, por outro lado, elas também serviam para juntar forças, incrementar a cesta de produtos fornecidos, bem como suas quantidades, minimizar os custos com logística e outorgar os processos administrativos/burocráticos para outrem (responsáveis por isso na própria cooperativa/associação ou terceirizando os serviços). Estas vantagens incentivaram a formação destas organizações que, em muitas ocasiões, foram criadas só em função dos mercados institucionais.

Além desta estratégia, os AFs usaram para suplantiar os problemas administrativos/burocráticos, parcerias externas com Universidades, Embrapa, ATER, Sebrae, entre outros. Estas relações serviram para oferecer conhecimentos, informações e viabilizar documentação para formalização de seus produtos no que concerne à certificação orgânica, inspeção sanitária, formar grupos informais para acessar o PNAE, entre outros.

Em algumas prefeituras, a questão do processamento dos alimentos foi assumida pelo próprio setor público, contornando a dificuldade de formalização das Agroindústrias da AF (Gestor de SP).

Mesmo com estes apoios, o agricultor também começou a investir mais nos processos logísticos, principalmente para conseguir fazer frente às entregas e exigências deste mercado. Também buscaram outras políticas para obter créditos e financiamentos.

A cooperativa também teve que se adequar pra poder fornecer pra alimentação escolar. Tivemos que alugar um barracão pra fazer o depósito, comprar caminhões pra entregar os alimentos (Agricultor familiar, SC).

Por fim, foi necessário fazer com que o agricultor entendesse melhor o funcionamento do Programa e confiasse no Estado. Dessa forma, vários municípios citaram momentos em que os AFs foram chamados para participar de atividades no sentido de envolvê-los, motivá-los, esclarecê-los e dar suporte para as questões de produção, processamento e comercialização de seus produtos. Mais do que isso, foram necessários esforços para que o AF fosse conquistado, oferecendo confiança no processo.

Ah, isso é uma caminhada, uma caminhada de muito diálogo, de confiança também, porque a gente tem que fazer com que esses agricultores, os novos que a gente quer chamar, acreditem sim que vão ser pagos, que podem negociar com a prefeitura, enfim, mas é uma caminhada assim” (Gestor, RS).

Destarte, verifica-se que, para que haja superação das dificuldades elencadas no tópico anterior, são necessárias diversas estratégias que reúnem intervenções no planejamento,

revisões nos processos administrativos/burocráticos, investimentos materiais e no pessoal, tanto na dimensão da demanda quanto na da oferta. Como já observado, cada realidade é única, mas os pontos abordados aqui são comuns a muitas das experiências analisadas, e, portanto, devem receber mais atenção dos gestores públicos, agricultores e demais atores envolvidos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou sumarizar a realidade que os municípios dos estados de SP, PR, SC e RS ainda estão enfrentando depois de sete anos da existência da obrigatoriedade da aquisição de produtos da AF pelo PNAE. Muitos municípios ainda não conseguiram atender ao artigo 14 da Lei 11947/2009, frente a várias dificuldades que ainda se opõem a este processo.

Evidenciou-se que a organização da oferta se mostra mais complexa do que a da demanda, já que mais problemas foram citados pelos depoentes, sendo vários deles de difícil resolução. Assim, não é só necessário flexibilizar condutas e convencer atores, como se identificou como problemas na maior parte das questões relacionadas à organização da demanda, mas também, fazer mudanças estruturais profundas para resolver as questões da oferta. Destas, destaca-se a necessária intervenção estatal para criar as condições para que os AFs acessem estes novos canais de comercialização. Exemplo disso são as necessárias revisões nas legislações sanitárias e fiscais adequadas à agricultura familiar e o fortalecimento da ATER com base agroecológica. Também é importante que mude a própria visão do agricultor em relação aos mercados e ao Estado, buscando maior pró-atividade.

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

A partir destes dados é possível compreender um pouco melhor porque existem locais mais ou menos exitosos na implementação desta política. Salienta-se o papel preponderante dos atores sociais no desenvolvimento da política, mas, independentemente deles, os problemas estruturais devem ser considerados, cabendo um papel importante ao Estado para que as EEx consigam atender e até suplantam o exigido pelo Artigo 14.

REFERÊNCIAS

BACCARIN JG, *et al.* Agricultura Familiar e Alimentação Escolar sob a 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 Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. 2012. Vitória-ES, Anais..., Vitória: SOBER, 2012.

BELIK W, CHAIM NA. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. *Revista de Nutrição*. V. 22, p. 595-607, 2009.

CARVALHO AS, OLIVEIRA E SILVA D. Perspectivas de segurança alimentar e nutricional no Quilombo de Tijuaçu, Brazil: a produção da agricultura familiar para a alimentação escolar. Interface (Botucatu). 2014; 18(50):521-32.

DOS SANTOS F, FERNANDES PF, ROCKETT FC, DE OLIVEIRA ABA. Avaliação da inserção de alimentos orgânicos provenientes da agricultura familiar na alimentação escolar, em municípios dos territórios rurais do Rio Grande do Sul, Brasil. Ciência & Saúde Coletiva, 19(5):1429-1436, 2014.

ESPEJO F, BURBANO C, GALLIANO E. Home-Grown School Feeding: a framework to link school feeding with local agricultural production, Rome, WFP, 2009.

IZUMI BT, WRIGHT DW, HAMM MW. Market diversification and social benefits: motivations of farmers participating in farm to school programs, Journal of Rural Studies, vol. 26 pp.374-382. 2010.

MORGAN K, SONNINO R. The school food revolution: public food and the challenge of sustainable development. London: Earthscan, 2008.

OTSUKI K. Sustainable partnerships for a green economy: A case study of public procurement for home-grown school feeding. Natural Resources Forum, v. 35, n.3, p. 213–222, 2011.

SARAIVA EB, et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. Ciência e Saúde Coletiva, Florianópolis – SC, v.18, n.16, p. 927-936, 2013.

SCHOTTZ V, CINTRÃO RP, SANTOS RM. Convergências entre a Política Nacional de SAN e a construção de normas sanitárias para produtos da Agricultura Familiar. Revista Vig Sanit Debate, v.2, n. 04, p. 115-123.2014.

SOARES FV, et al. Structured Demand and Smallholder Farmers in Brazil: the Case of PAA and PNAE. Brasília: IPC/WFP, 2013.

SOARES P, MARTINELLI SS, MELGAREJO L, DAVÓ-BLANES MC, CAVALLI SB. Potencialidades e dificuldades para o abastecimento da alimentação escolar mediante a aquisição de alimentos da agricultura familiar em um município brasileiro. Ciência & Saúde Coletiva, 20(6):1891-1900, 2015.

SONNINO R, BASSINELLO TL, LOZANO C. School Feeding Programmes: addressing the challenges of sustainable development. In: Teo, C.R.P.A; Triches, R.M. (Org.). Alimentação Escolar: construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento. 1ed.Chapeco: Argos, 2016, v. 1, p.35-63.

SOUZA, LBB. Organizações da Agricultura Familiar no Estado de São Paulo e sua Experiência de Fornecimento para o PNAE. In: Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo, São Paulo: Instituto Via Pública, 2012.

TRICHES RM, BACCARIN JG. Interações entre alimentação escolar e agricultura familiar para o desenvolvimento local. In: Teo CRPA; Triches, RM. (Org.). Alimentação Escolar: construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento. 1ed. Chapecó: Argos, 2016, v. 1, p. 89-109.

TRICHES RM, BARBOSA LP, SILVESTRI F. Agricultura familiar e alimentação escolar no estado do Paraná: uma análise das Chamadas Públicas. Revista Paranaense de Desenvolvimento (Online), v. 37, p. 29-43, 2016.

TRICHES RM, KILIAN L. Papel dos atores sociais na aquisição de produtos da agricultura familiar para alimentação escolar em municípios paranaenses. Redes (Santa Cruz do Sul. Online), v. 21, p. 159-179, 2016.

TRICHES RM, MENEZES MA, RAMOS NL, ALMEIDA APS, FROEHLICH E. O Programa de Alimentação Escolar nutrindo o desenvolvimento: ideias e relações inovadoras. In: Schneider S, Menezes M, Silva AG, Bezerra I. (Org.). Sementes e brotos da transição: inovação, poder e desenvolvimento em áreas rurais do Brasil. 1ed. Porto Alegre: UFRGS, 2014, v. 1, p. 115-139.

TRICHES RM, SCHABARUM JC, GIOMBELLI GP. Demanda de produtos da agricultura familiar e condicionantes para a aquisição de produtos orgânicos e agroecológicos pela alimentação escolar no sudoeste do estado do Paraná. Revista NERA (UNESP), v. 19, p. 91-110, 2016.

TRICHES RM, SCHNEIDER S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. Saúde e Sociedade (USP. Impresso), v. 19, p. 933-945, 2010.

TRICHES RM, SCHNEIDER S. Desestruturar para construir: interfaces para a agricultura familiar acessar o programa de alimentação escolar. Estud. Soc. e Agric., Rio de Janeiro, vol. 20, n. 1, p 66-105, 2012.

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

TURPIN ME. A alimentação escolar como fator de desenvolvimento local por meio do apoio aos agricultores familiares. Segurança Alimentar e Nutricional. Campinas, v.16, p. 20-42, 2009.