



GT– GESTÃO PÚBLICA
Modalidade de apresentação: Apresentação Oral

AS DIFICULDADES ENFRENTADAS PELA AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR PELO PNAE SEGUNDO QUEM AS CITA: uma revisão integrativa

Laura B. Porciúncula
Fabio A. Resende

RESUMO

A importância da compra institucionalizada de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar se dá pela legitimidade dada a esse mercado quando aplicada efetivamente. Nesse cenário, o Programa Nacional de Alimentação Escolar possui destaque ao normatizar a aquisição de alimentos dessa modalidade de agricultura, mediante o destino de ao menos 30% do recurso para esse fim. O presente estudo possui o objetivo de elencar quais as maiores dificuldades para a consolidação dessa política e por quem são citadas, por meio do método de revisão integrativa da literatura atual. As dificuldades mais encontradas dizem respeito aos entraves de produção de alimentos, logística e articulação entre os atores envolvidos. Diante desses obstáculos, urge-se a avaliação de tais enfrentamentos de forma resolutiva para que o potencial tamanho da aquisição de alimentos pela Agricultura Familiar seja realmente concretizado e seus benefícios atinjam o máximo de aproveitamento na sociedade.

Palavras-chave: Alimentação Escolar. Agricultura familiar. Política Nutricional.

1 INTRODUÇÃO

A partir do ano de 1955, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) rege o suporte e diretrizes da alimentação escolar nacional, configurando-se como política nacional e de amplo espectro de fatores de impacto que combatem a insegurança alimentar e auxilia na promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Diante desse contexto, o funcionamento desse programa objetiva, por meio de leis e resoluções, a promoção do incentivo ao consumo de alimentos regionais e respeito aos hábitos alimentares tradicionais que fazem parte da cultura local (CHAVES *et al.*, 2009).

Como concretização da relação positiva entre a Agricultura Familiar (AF) e o propósito internacional de promoção de sistemas alimentares sustentáveis e Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), o ano de 2009 se torna um marco no Brasil para os agricultores dessa modalidade ao institucionalizar a vinculação do PNAE com a agricultura familiar, estabelecendo o mínimo de 30% do total de recursos financeiros advindos do Governo Federal aos estados e municípios da alimentação escolar a

serem utilizados para a compra de produtos diretamente dessa modalidade desse setor de modalidade familiar de produção por meio da Resolução nº 38 do FNDE de 2009. Assim, a implementação da normativa citada se tornou obrigatória por todos os estados e municípios a partir do ano de 2010, e, com isso, com a proximidade do fechamento da primeira década desse fato, torna-se essencial a avaliação de como esta política está sendo implantada no território brasileiro.

Por isso, o presente estudo objetiva, por meio do método de revisão integrativa, responder sobre como se configura o panorama de dificuldades principais da compra institucional da agricultura familiar por meio do PNAE, uma vez que a promoção dessa prática se constitui uma importante estratégia de SAN basilar para a construção do desenvolvimento sustentável (SHWARTZMAN, et al., 2017).

2 METODOLOGIA

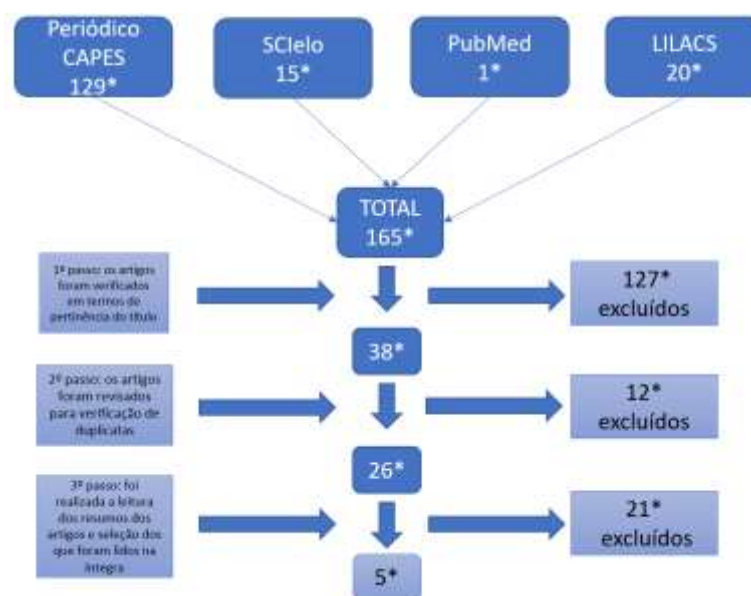
O estudo se trata de uma revisão integrativa acerca de como se estabelece a aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar, mediante a análise da literatura com o enfoque no que se trata de dificuldades dessa modalidade de mercado. Esta metodologia foi escolhida pois o modelo de revisão proposto é capaz de proporcionar síntese de conhecimento e a incorporação da aplicabilidade de resultados de estudos significativos na prática (SOUZA; SILVA; CARVALHO, 2010).

Com a finalidade da construção deste trabalho, foram seguidas etapas relativas à montagem de uma revisão integrativa: (1) identificação do tema e seleção da questão norteadora, (2) estabelecimento dos critérios de inclusão e exclusão, (3) identificação dos estudos pré-selecionados e selecionados, (4) caracterização dos estudos selecionados, (5) análise e interpretação dos resultados e, finalmente, (6) apresentação da revisão do conhecimento. (BOTELHO LLR et al., 2011).

Com isso, sendo parte essencial para a elaboração deste estudo, estabeleceu-se como questão norteadora a seguinte indagação: De que se tratam os entraves e por quem são citadas as dificuldades concernentes à aquisição de alimentos da agricultura familiar para alimentação escolar?

Para a realização da coleta do material a ser integrado no trabalho foram escolhidas as seguintes plataformas bibliotecárias acadêmicas: Pubmed, Periódico Capes, LILACS e SciELO. Dessa forma, foi escolhido como descritores para a pesquisa "Agricultura familiar" AND "PNAE" em todos os acervos online.

FIGURA 1 – Fluxograma explicativo sobre as etapas de seleção dos artigos, Natal, Brasil, 2019



Nota: *Artigos.
Fonte: autor.

Diante disso, foi realizado um método de fluxograma (Imagem 1) para a seleção dos artigos, o qual se tratou de 4 passos. O primeiro passo foi a realização da verificação dos artigos em termos de pertinência do título sobre o assunto, sendo excluídos aqueles que não se adequam, a maioria por tratarem de outros programas do governo relacionados a aquisição de alimentos que não o PNAE.

Em seguida, no segundo passo, houve a revisão dos artigos em busca de duplicatas para a exclusão, uma vez que houve muitas entre as plataformas escolhidas para busca. Ainda, o penúltimo passo se tratou da leitura dos resumos dos artigos selecionados após os 3 passos anteriores para a escolha daqueles que seriam lidos na íntegra, dos quais foram excluídos aqueles que não possuíam um enfoque sobre as dificuldades enfrentadas. Por fim, o último e 4º passo do fluxograma fora a

leitura na íntegra dos artigos que sobraram após todas as etapas anteriores, sendo estes apresentados como resultado dessa revisão.

2 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Pela busca realizada foi encontrado um total de 165 artigos, e, diante dos critérios de inclusão para o resultado preliminar deste trabalho, apenas 5 cumpriram os objetivos adequados propostos. As publicações encontradas foram datadas do ano de 2013 até 2018. Observou-se, dessa forma, a atual escassez de literatura sobre esse assunto que é de extrema relevância para o estabelecimento de políticas públicas e desenvolvimento socioeconômico.

QUADRO 1 – Descrição dos 5 artigos do estudo por: título, ano de publicação, localização, tipo de estudo, abordagem metodológica, e desfecho de resultados encontrados

Título	Ano/Localidade	Publicado em	Delineamento	Metodologia	Desfecho
Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar	2013/ Brasil	Ciência & Saúde Coletiva	Ensaio crítico	Busca em base de dados e documentos oficiais	Em 2010, aproximadamente a metade dos municípios brasileiros utilizaram da agricultura familiar para aquisição de alimentos para alimentação escolar, sendo o percentual de compra entre estes de 22,7%. A inviabilidade de fornecimento regular e constante foi justificativa principal para o não atendimento de 30%.
Alimentos orgânicos da agricultura familiar no Programa Nacional de alimentação Escolar do Estado de Santa Catarina, Brasil	2013/ Santa Catarina – SC, Brasil.	Revista de Nutrição Campinas	Estudo qualitativo – descritivo e exploratório	Questionário eletrônico e entrevistas <i>in loco</i>	Em 2010, as dificuldades relacionadas à aquisição de orgânicos foram elencadas por nutricionistas, agricultores e cooperativas, das quais foram citadas: falta de certificação de produtos, problemas de produção, baixa oferta, limitações da comercialização para alimentação escolar, dificuldades de transporte, sazonalidade de produção e baixa procura.
Reflexões de agricultores familiares sobre a dinâmica de fornecimento de seus produtos para alimentação escolar: o caso de Araripe, Ceará	2014/ Ceará – CE, Brasil.	Saúde & Sociedade São Paulo	Estudo de caso/ qualitativo	Entrevista semiestruturada	As principais dificuldades elencadas tratam de questões relacionadas ao pagamento dos agricultores, transporte e estrutura física. Quanto aos benefícios, cita-se o mais frequente entre os dados: oportunidade de emprego que o mercado foi capaz de proporcionar.
Compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): estudo transversal com o universo de municípios brasileiros	2018/ Brasil	Ciência & Saúde Coletiva	Estudo qualitativo transversal, exploratório e descritivo	Análise de dados secundários obtidos por questionário eletrônico	Dos 5.184 municípios que participaram, 78.5% adquiriram alimentos da agricultura familiar. Sobre as regiões, a maior prevalência dessa modalidade de aquisição ficou pela região Sul e a Centro-Oeste com a menor.

Antecedentes e elementos da vinculação do programa de alimentação escolar do Brasil com a agricultura familiar	2017/ Brasil	Cadernos de Saúde Pública	Estudo qualitativo	Entrevistas	Após análise dos antecedentes e da implementação da vinculação do PNAE com a agricultura familiar, os resultados apontam que esta é uma iniciativa de alcance amplo e que requer a articulação entre os atores envolvidos e distintas esferas de governo para ser efetivada. É analisado ainda que a promoção de compras institucionais da agricultura familiar se configura como importante estratégia de segurança alimentar e nutricional.
--	--------------	---------------------------	--------------------	-------------	---

Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme o processo de leitura crítica das informações encontradas, foi-se notória a relevância e recorrência dos tópicos relacionados às dificuldades enfrentadas pelos agricultores e outros atores que participam da articulação para o funcionamento da política de aquisição de alimentos para a alimentação escolar. Por isso, é importante verificar, de acordo com as fontes encontradas, o nível de concordância entre as partes sobre esses entraves, uma vez que a articulação entre os participantes essenciais e o retorno sobre as ocorrências da resolução em questão é de fundamental importância para a efetivação desta.

A tabela a seguir (Tabela 1) descreve quais foram os pontos elencados entre os artigos selecionados sobre as dificuldades, segundo quem os cita.

TABELA 1 – Descrição das principais dificuldades que são elencadas e por quem foi dita como entrave, Natal, Brasil, 2019

Fator desfavorável citado	Por quem foi citado	Referências
Dificuldade na emissão de documentação de agricultores	Representantes do FNDE, Ministério do Desenvolvimento Agrícola, Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)	(SHWARTZMAN <i>et al.</i> , 2017)
	Agricultores e Presidente de Cooperativa	(SILVA, Ana Paula F. e SOUZA, Anete A., 2013)
Dificuldade na emissão de nota fiscal	Representantes do FNDE, Ministério do Desenvolvimento Agrícola, CONAB e CONSEA	(SHWARTZMAN <i>et al.</i> , 2017)
	Conselheiros da Alimentação Escolar	(SARAIVA <i>et al.</i> , 2013)

Dificuldade de oferta de produtos em termos de qualidade, regularidade e quantidade necessárias	Representantes do FNDE, Ministério do Desenvolvimento Agrícola, CONAB e CONSEA	(SHWARTZMAN <i>et al.</i> , 2017)
	Inferência do pesquisador	(MACHADO <i>et al.</i> , 2018)
	Conselheiros da Alimentação Escolar	(SARAIVA <i>et al.</i> , 2013)
	Agricultores e Presidente de Cooperativa	(SILVA, Ana Paula F. e SOUZA, Anete A., 2013)
Problemas de logística de entrega e transporte dos produtos	Representantes do FNDE, Ministério do Desenvolvimento Agrícola, CONAB e CONSEA	(SHWARTZMAN <i>et al.</i> , 2017)
	Inferência do pesquisador	(MACHADO <i>et al.</i> , 2018)
	Agricultores	MARQUES <i>et al.</i> , 2014)
	Agricultores e Presidente de Cooperativa	(SILVA, Ana Paula F. e SOUZA, Anete A., 2013)
Execução de modalidade centralizada do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)	Representantes do FNDE, Ministério do Desenvolvimento Agrícola, CONAB e CONSEA	(SHWARTZMAN <i>et al.</i> , 2017)
Dificuldade de entendimento da área da Nutrição sobre a importância da vinculação e valorização da aquisição direta da agricultura familiar	Representantes do FNDE, Ministério do Desenvolvimento Agrícola, CONAB e CONSEA	(SHWARTZMAN <i>et al.</i> , 2017)
Falta de articulação entre gestores e agricultores	Inferência do pesquisador	(MACHADO <i>et al.</i> , 2018)
Atrasos dos pagamentos aos agricultores	Agricultores	(MARQUES <i>et al.</i> , 2014)
	Agricultores e Presidente de Cooperativa	(SILVA, Ana Paula F. e SOUZA, Anete A., 2013)
Preços abaixo do que os gêneros realmente valem	Agricultores	(MARQUES <i>et al.</i> , 2014)
	Agricultores e Presidente de Cooperativa	(SILVA, Ana Paula F. e SOUZA, Anete A., 2013)

Fonte: SHWARTZMAN *et al.*, 2017; MARQUES *et al.*, 2014; MACHADO *et al.*, 2018; SARAIVA *et al.*, 2013; SILVA, ANA PAULA F. e SOUZA, ANETE A., 2013.

Os aspectos burocráticos necessários para que a dinâmica desse mercado institucionalizado entre a agricultura familiar e a alimentação escolar se consolide apresenta alguns entraves importantes a serem analisados. Segundo Shwartzman e seus colaboradores (2017), as objeções principais que se relacionam a esse critério é a dificuldade de emissão de documentação de agricultores – em especial pela falta de técnicos - e de nota fiscal, somando-se o problema de confronto político para a quebra de compras por licitação. Sob a visão futura de melhoria sobre esses fatores, pode-se avaliar a exigência, mediante esses obstáculos, do aumento de técnicos destinados a essas atividades, bem como orientação devida aos agricultores

familiares para a emissão correta de seus documentos, imprescindível para a inserção destes nesse eixo de mercado.

Sobre o modelo de gestão do programa para a Resolução nº 38 do FNDE de 2009, o tipo que trata da gestão centralizada é visto como entrave para a consolidação dessa política. Nesse quesito, é válido salientar a predominância de 92% de aplicação dessa modalidade logística entre as instituições escolares brasileiras regidas pelo PNAE. De acordo com a indicação desse elemento como dificuldade, é preciso a quebra dessa predominância dentre as regiões brasileiras por meio da promoção ao modelo de gestão descentralizada ou mista, com a presença de Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) ativos, vista como positiva pelas recomendações do programa e necessária para a dinâmica funcionar adequadamente entre as Entidades Executoras (EE), o que também pode auxiliar na resolução da problemática de falta de articulação entre os gestores e os agricultores, citada por Machado *et al.* (2018) como dificuldade significativa no processo de compra. (SARAIVA *et al.*, 2013).

No que cerne a carente articulação entre gestores e agricultores citada, é notória que essa dificuldade pode ser causa de diversas outras consequências que geram problemas no processo de comércio entre AF e PNAE. Ou seja, mesmo que hajam dificuldades de execução da legislação de 2009, a juntura coordenada entre as EE (gestores e agricultores), permite que esses entraves possam ser superados (SILVA; SOUZA, 2013)

Outro elemento extremamente importante a ser discutido é o prejuízo que a falta do reconhecimento da importância da agricultura familiar pela área da Nutrição traz para a logística discutida. Inicialmente, a valorização do vínculo entre a AF e as escolas para a merenda escolar deve partir, especialmente, dos profissionais nutricionistas atuantes em cada instituição, isto porque é a partir da elaboração de cardápios que contemplam os "alimentos locais, que respeitem a cultura alimentar do local, a diversidade e a sazonalidade da produção da agricultura familiar da região" (SARAIVA *et al.*, 2013) que é feita a chamada pública para a compra aos agricultores. Sendo assim, a primeira etapa para o funcionamento adequado e demanda de

compras é quebrada diante dessa possível consequência da falta de reconhecimento entre as partes atuantes desse acordo.

Diante desse contexto, ressalta-se o retrato atual da presença de nutricionistas em 94,3% dos municípios respondentes em pesquisa de Machado e colaboradores (2018) que, além de ser insuficiente em termos de adequação do número de profissionais em relação ao número de alunos, não possui a devida capacitação e formação de profissionais que se adequem à demanda de posicionamentos que coadunam com o desenvolvimento de políticas públicas de SAN visando o desenvolvimento sustentável (MACHADO *et al.*, 2018).

Entre as dificuldades que entram em confluência entre os personagens que citam, as mais frequentes dizem respeito notadamente aos agricultores. Entre elas, um dos pontos importantes é a relação entre o pagamento e o preço dos gêneros alimentícios fornecidos por essa modalidade de mercado, já que o atraso do pagamento é frequente, a exemplo dos dados aferidos em estudo entre os municípios de São Paulo, onde ainda 4% destes não cumpriu a recomendação mínima de 30% dos recursos para aquisição pela AF devido a não conclusão das etapas pela ausência de pagamento aos agricultores (VILLAR *et al.*, 2013).

Em trabalho realizado por Silva e Souza (2013), 35,5% dos agricultores entrevistados e 40% dos presidentes de cooperativas elencam o preço dos produtos como dificuldade na comercialização de seus produtos, e, somando-se a isso, a percepção dos agricultores sobre os preços não corresponde ao que eles geralmente valem (MARQUES *et al.*, 2014).

Ademais, os fatores relacionados às dificuldades de produção dos alimentos, a qual reflete no prejuízo da oferta regular e de qualidade pelos agricultores, constitui-se como principal obstáculo para consolidação desse eixo de mercado alternativo institucionalizado. Nesse sentido, a produção muitas vezes não apenas prejudicada principalmente pela natureza, ao contrário do consensual, mas sim por falta de capacitação dos agricultores e de infraestrutura de irrigação adequada (MARQUES *et al.*, 2014).

Juntamente à questão de problemas na logística de entrega dos produtos, o quesito de dúvida sobre a produção de qualidade e quantidade suficientes é, notadamente, um dos maiores entraves, considerando-se a recorrência deste assunto na descrição das dificuldades por todas as partes, desde agricultores até gestores de nível federal.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mediante as informações reunidas nesse estudo, conclui-se que o panorama sobre as dificuldades enfrentadas pelos atores relacionados a compra direta de alimentos da agricultura familiar possui diversas convergências entre eles, o que revela a significância desses entraves para a consolidação efetiva da política em questão.

Por esse entendimento, é essencial a mobilização resolutiva sobre essas dificuldades, a qual requer, em especial, a interlocução basilar entre os gestores e agricultores, juntamente à comunicação entre as esferas federais, estaduais e municipais no que cernem as questões da alimentação escolar e a promoção da agricultura familiar. Isto porque, uma vez consolidado esse mercado e fortalecida a AF, as modificações positivas de organização sociopolítica e produtiva de atores envolvidos poderá se concretizar. (SILVA; GEHLEN; SCHULTZ, 2016)

A efetivação dessa mudança é essencial para a garantia da Soberania Alimentar, Segurança Alimentar e Nutricional e o desenvolvimento sustentável, já que a prática constitui uma ferramenta poderosa de geração de renda, melhoria da economia local, promoção de hábitos alimentares mais saudáveis e adequados à cultura e, ainda, a melhor preservação dos recursos ambientais de produção de alimentos.

REFERÊNCIAS

BOTELHO, Louise Lira Roedel et al. O MÉTODO DA REVISÃO INTEGRATIVA NOS ESTUDOS ORGANIZACIONAIS. **Gestão e Sociedade**, [s.l.], v. 5, n. 11, p.121-136, 2 dez. 2011. Revista Gestao e Sociedade. <http://dx.doi.org/10.21171/ges.v5i11.1220>.



CHAVES, Lorena Gonçalves et al. O programa nacional de alimentação escolar como promotor de hábitos alimentares regionais. **Revista de Nutrição**, [s.l.], v. 22, n. 6, p.857-866, dez. 2009. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1415-52732009000600007>.

MACHADO, Patrícia Maria de Oliveira et al. Compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): estudo transversal com o universo de municípios brasileiros. **Ciência & Saúde Coletiva**, [s.l.], v. 23, n. 12, p.4153-4164, dez. 2018. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1413-812320182311.28012016>.

MARQUES, Amanda de Andrade et al. Reflexões de agricultores familiares sobre a dinâmica de fornecimento de seus produtos para a alimentação escolar: o caso de Araripe, Ceará. **Saúde e Sociedade**, [s.l.], v. 23, n. 4, p.1329-1341, dez. 2014. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-12902014000400017>.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Resolução CD/FNDE nº 38 de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Diário Oficial da União 2009; 17 jul.

SARAIVA, Elisa Braga et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, [s.l.], v. 18, n. 4, p.927-935, abr. 2013. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1413-81232013000400004>.

SCHWARTZMAN, Flavia et al. Antecedentes e elementos da vinculação do programa de alimentação escolar do Brasil com a agricultura familiar. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 12, e00099816, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2017001200501&lng=en&nrm=iso>. access on 20 Apr. 2019. Epub Dec 18, 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311x00099816>.

SOUZA, Marcela Tavares de; SILVA, Michelly Dias da; CARVALHO, Rachel de. Integrative review: what is it? How to do it?. **Einstein (São Paulo)**, [s.l.], v. 8, n. 1, p.102-106, mar. 2010. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1679-45082010rw1134>.

SILVA, Ana Paula Ferreira da; SOUSA, Anete Araújo de. Alimentos orgânicos da agricultura familiar no Programa Nacional de alimentação Escolar do Estado de Santa Catarina, Brasil. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 26, n. 6, p.701-714, dez. 2013. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1415-52732013000600009>.

SILVA, Danielle Wagner; GEHLEN, Ivaldo; SCHULTZ, Glauco. Agricultura Familiar, Políticas Públicas e Cidadania: conexões construídas a partir da operacionalização do



Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Redes** (Santa Cruz do Sul. Online), Santa Cruz do Sul, v. 21, n. 3, p. 121-145, out. 2016. ISSN 1982-6745.

VILLAR, Betzabeth Slater et al. Situação dos municípios do estado de São Paulo com relação à compra direta de produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Revista Brasileira de Epidemiologia**, [s.l.], v. 16, n. 1, p.223-226, mar. 2013. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1415-790x2013000100021>.