**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

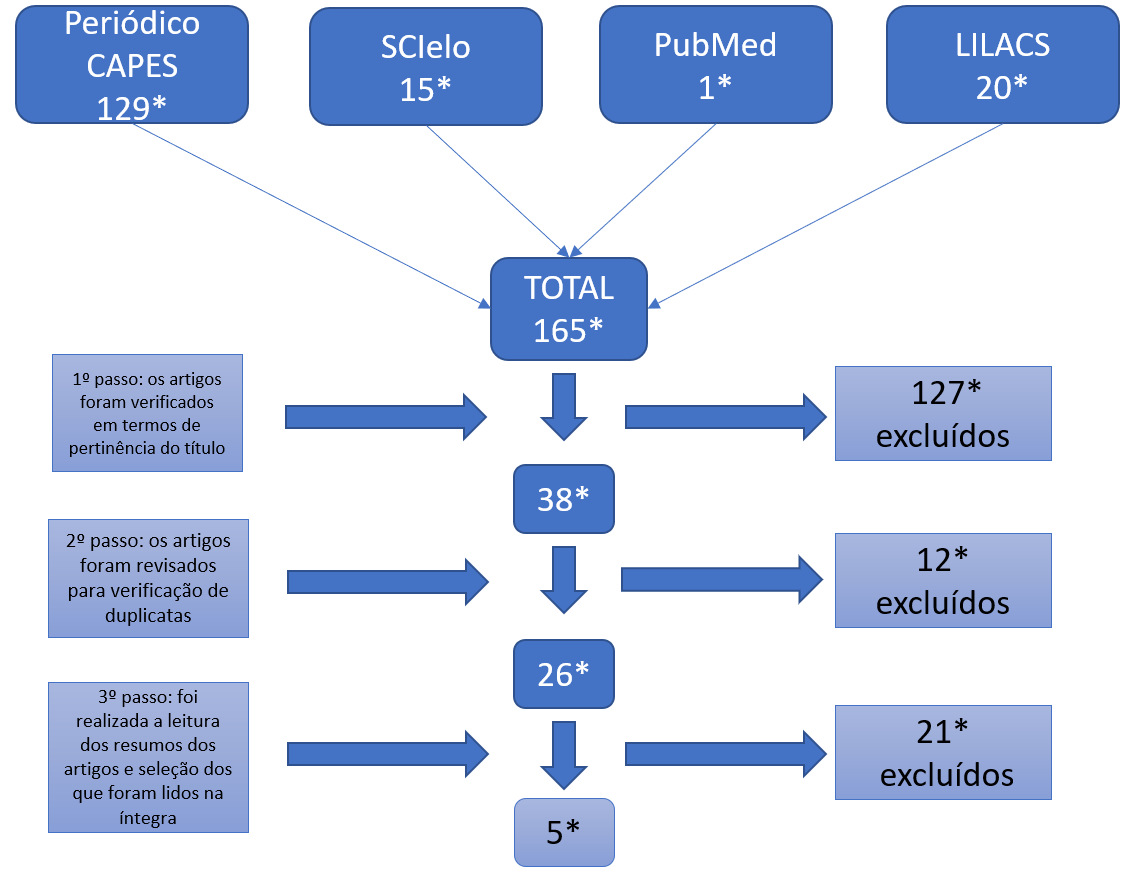
O estudo se trata de uma revisão integrativa acerca de como se estabelece a aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar, mediante a análise da literatura com o enfoque no que se trata de dificuldades dessa modalidade de mercado. Esta metodologia 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 *in loco* | 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 *et al., 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 *et al.,* 2017) |
| Conselheiros da Alimentação Escolar | (SARAIVA *et al*., 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 *et al.,* 2017) |
| Inferência do pesquisador | (MACHADO *et al.,* 2018) |
| Conselheiros da Alimentação Escolar | (SARAIVA *et al*., 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 *et al., 2017)* |
| Inferência do pesquisador | *(*MACHADO *et al., 2018)* |
| Agricultores | MARQUES *et al.*, 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 *et al., 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 *et al., 2017)* |
| Falta de articulação entre gestores e agricultores | Inferência do pesquisador | *(*MACHADO *et al., 2018)* |
| Atrasos dos pagamentos aos agricultores | Agricultores | (MARQUES *et al.*, 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 *et al.*, 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 significante 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.