

Programa Nacional de Alimentação Escolar e agricultura familiar no Vale do Ribeira

Dayana Lilian Rosa Miranda

Universidade Federal do Paraná (UFPR)

Bruno Martins Augusto Gomes

Universidade Federal do Paraná (UFPR)

Oscar José Rover

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Recebido: 12/05/2017 Versão revisada (entregue): 22/06/2018 Aprovado: 26/06/2018

Resumo

Os estudos sobre desenvolvimento rural e agricultura familiar no Brasil estão vinculados a emancipação, participação e mudança social. Partindo da importância das políticas públicas para a agricultura familiar, este artigo objetiva analisar a implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, a partir de um estudo de caso realizado nos municípios paranaenses de Rio Branco do Sul e Itaperuçu, no do Vale do Ribeira. Após uma fundamentação teórica sobre políticas públicas agrícolas pós-década de 1990 no Brasil, realizou-se uma pesquisa qualitativa na qual foram entrevistados agentes ligados ao PNAE. Constatou-se que a abrangência do programa nos municípios pesquisados vincula-se apenas ao cumprimento da legislação vigente. Por exemplo, apenas 30% dos alimentos entregues têm origem na agricultura familiar local e regional. Conclui-se que são necessárias mudanças na referida política pública para que esta promova de fato o desenvolvimento rural na região. .

Palavras-chave | Agricultura familiar; desenvolvimento rural; PNAE; políticas públicas; Vale do Ribeira.

Código JEL | Q18 L38 O29.

SCHOOL FEEDING PROGRAM AND FAMILY FARMING IN VALE DO RIBEIRA

Abstract

Studies about rural development and family farming in Brazil are related to emancipation, participation and social empowerment. Aiming the importance of public policies for family farming, this article will analyze the implementation of National School Feeding Program – PNAE, on a case of study in Ribeira Valley, Rio Branco do Sul and Itaperuçu city (Paraná-Brazil). After a theoretical framework about rural public policies post 1990 in Brazil, was

conduct a qualitative research through interviews with agents linked to PNAE. Was noticed that the Program scope in the cities was only obeying the current law, for instance, only 30% of the food delivered comes from local and regional family farming. It's concluded that public policies need to be changed to promote in fact the local rural development.

Keywords | Family farming; public policies; PNAE; rural development; Vale do Ribeira.

JEL-Code | Q18 L38 O29.

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR Y AGRICULTURA FAMILIAR EN EL VALE DO RIBEIRA

Resumen

Los estudios sobre el desarrollo rural y agricultura familiar en Brasil están vinculados a la emancipación, la participación y el cambio social. Partiendo de la importancia de las políticas públicas para la agricultura familiar, este artículo busca analizar la implementación del Programa Nacional de Alimentación Escolar – PNAE, a partir de un estudio de caso realizado en los municipios paranaenses de Rio Branco do Sul e Itaperuçu, en el Vale do Ribeira. Después de una fundamentación teórica sobre las políticas públicas agrícolas después de los años noventa en Brasil, se realizó una investigación cualitativa en la cual fueron entrevistados técnicos vinculados al PNAE. Se constató que la cobertura del programa en los municipios investigados se vincula sólo al cumplimiento de la legislación vigente. Por ejemplo, solo 30% de los alimentos entregados provienen de la agricultura local y regional. Se concluye que son necesarios cambios en la política pública para que esta promueva, de hecho, el desarrollo rural en la región.

Palabras-clave | Agricultura familiar; desarrollo rural; PNAE; políticas públicas; Vale do Ribeira.

Código JEL | Q18 L38 O29.

Introdução

A agricultura familiar como uma atividade produtiva relevante, representa uma forma de contribuir com o desenvolvimento dos territórios rurais e a sustentabilidade do meio, tanto em termos econômicos, quanto ambientais, sociais culturais e políticos. Porém, o êxito da agricultura familiar está vinculado ao enfoque dado pelas políticas públicas. Nesse sentido, apesar de historicamente as políticas públicas privilegiarem a agricultura patronal, a partir de meados da década de 1990 no Brasil, elas foram direcionadas também à obtenção de crédito para agricultura familiar, segurança alimentar e ações de desenvolvimento territorial.

Dentre estas iniciativas se destaca o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Apesar de ter sido criado na década de 1950, esse Programa foi reestruturado diversas vezes. Cabe destacar a alteração ocorrida com a Lei 11.947/2009, a qual determinou que no mínimo 30% (trinta por cento) dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações. Priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (BRASIL, 2015a).

Frente a este contexto de proximidade entre o Programa Nacional de Alimentação Escolar e a agricultura familiar, este artigo tem como objetivo analisar os efeitos do Programa no meio rural, mediante um estudo no Vale do Ribeira, a partir da visão dos sujeitos envolvidos. Este estudo direciona-se para a porção territorial do Vale do Ribeira, localizada no Estado do Paraná, na qual a agricultura familiar desempenha um papel importante. Entretanto, a região é historicamente uma das mais pobres dos estados de São Paulo e Paraná. Tem-se ainda o fato de que os principais ciclos econômicos do Vale do Ribeira, ao longo da história, transformaram o território em um fornecedor de recursos naturais de baixo custo, explorados com desrespeito ao patrimônio ambiental e cultural, e acusando uma baixa geração ou transferência de benefícios para a população residente.

Apresenta-se como recorte do objeto de estudo os municípios de Rio Branco do Sul e Itaperuçu, que compõem também a região do Vale do Ribeira – PR. Estes, dada a proximidade com a capital Curitiba e a presença de ricas reservas minerais, foram alvo da exploração de seus recursos naturais por grandes empresas instaladas na região nas décadas de 1960 e 1970. Tal exploração foi facilitada pelos incentivos fiscais e políticas públicas, com destaque para a extração de minérios pela Votorantim Cimentos voltada à produção de cimento. Há também a extração de madeira de reflorestamento para produção de madeiras em tora, pela Trombini Industrial S/A. Assim, Rio Branco do Sul e Itaperuçu sofreram, ao longo do tempo, impactos na atividade agrícola local, o que acarretou em uma maior vulnerabilização da agricultura familiar local.

Pelo fato do estudo ser dotado de variáveis sociais e caracterizado pela necessidade de análise aprofundada de casos específicos, envolvendo a percepção dos atores, optou-se pela pesquisa qualitativa, dada à percepção aproximada da natureza dos fenômenos observados. Segundo Dencker (2001, p. 97), “a metodologia qualitativa permite uma análise das causas, condições e frequência de determinadas situações sociais, permitindo a compreensão de problemas, estruturas, sistemas e processos.” Para Creswell (2010), a pesquisa qualitativa é um meio de se explorar e entender o significado que os indivíduos ou os grupos atribuem a um problema social ou humano. Nesse sentido, a coleta e análise dos dados foi construída a partir das particularidades dos temas, com foco no

significado individual e na importância da interpretação da complexidade de determinada situação.

Como estratégia da pesquisa, adotou-se a abordagem de estudo de caso, pois, este permite uma compreensão mais detalhada acerca da complexidade dos processos que envolvem a agricultura familiar local. A coleta dos dados foi feita por meio de um roteiro de entrevista, juntamente com a gravação das mesmas, seguido da transcrição literal das informações e complementando-as com o diário de campo. Os dados foram coletados entre fevereiro e outubro de 2014 junto a agricultores e agricultoras familiares, gestores intermediários dos programas de governo e ao poder público local, totalizando 29 entrevistas.

Dessa forma, tem-se o referencial teórico no qual é feito um breve resgate da literatura produzida relacionada ao panorama agrícola nacional e os embates sociopolíticos em torno do desenvolvimento rural, a partir da abertura democrática e valorização da agricultura familiar brasileira. Em seguida é exposta a análise do Programa Nacional de Alimentação Escolar, a partir dos dados coletados e da discussão com o arcabouço teórico descrito anteriormente, para depois apresentar as considerações finais acerca do tema.

Políticas públicas agrícolas e seus efeitos para a agricultura familiar: a realidade brasileira a partir de 1990

As políticas agrícolas impulsionadas pelo governo brasileiro na década de 1990 e princípio do século XXI marcam o início de uma época em que iniciativas importantes voltadas ao fortalecimento dos pequenos agricultores são impulsionadas. Historicamente, estas políticas estão vinculadas ao processo de endividamento no setor agrícola, mas a partir da segunda metade da década de 1980, iniciou-se um processo de mobilizações das organizações dos agricultores familiares como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT) para uma nova política agrícola nacional, representando o pontapé inicial para uma mudança de panorama que começa a se instalar em torno da agricultura brasileira (BIANCHINI, 2010).

Segundo Gazolla (2004), algumas ações ocorreram sob um contexto de mudança favorável em torno da segurança alimentar e nutricional das classes menos favorecidas. Como exemplo, tem-se a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1995; a instituição do Ministério de Desenvolvimento Agrário, em 1999, e de sua Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), em 2004, além das políticas territoriais de desenvolvimento. Há ainda a instituição do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), em 2002 - que atualmente é intitulado de Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), bem como o estabelecimento do Programa

Nacional de Combate à Insegurança Alimentar e Nutricional (Fome Zero), criado em 2003, entre outros. Bonnal e Kato (2011) citam a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 1999, como a maior visibilidade da necessidade de reconhecimento das especificidades da agricultura familiar. Esse se constituiu uma importante iniciativa para a formulação e implementação de políticas públicas diferenciadas para a agricultura familiar e comunidades tradicionais. Em seguida, em 2006, foi criada a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, que trouxe um reconhecimento político à categoria produtiva e estabeleceu conceitos, princípios e instrumentos para a formulação de políticas públicas voltadas à agricultura familiar.

Essa trajetória institucional favorável, gerando visibilidade da agricultura familiar nas políticas públicas, aliada ao estímulo à participação da sociedade nestas, trazido pela Constituição Federal de 1988, incentivou a emergência dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDR). Esses foram um marco em termos de descentralização das políticas públicas rurais. Para Abramovay (2003, p. 122), “a missão principal desses conselhos seria descobrir os potenciais de desenvolvimento que os mecanismos convencionais de mercado são incapazes de revelar, sobretudo em regiões menos favorecidas.”

Porém, na visão de Schneider et al. (2003), nos conselhos municipais, os agricultores acabaram não tendo quase nenhum poder de decisão, pois as nomeações dos conselheiros são, geralmente, realizadas pelo Poder Executivo (prefeituras) e as opiniões são apenas consultivas, havendo ainda o comprometimento partidário como um entrave ao desenvolvimento e atuação dos conselhos. Sabourin (2007, p. 734) relata que “o Estado e seus serviços encontram problemas para abandonar o eixo de decisão vertical.” Dagnino (2014) acrescenta que para a participação garantir um sistema político mais igualitário ela é concebida como a partilha do poder. Mas segundo esta autora, com a reforma do Estado pós-1988, no Brasil, pautada num projeto neoliberal, a participação é ajustada ao processo capitalista visando a necessidade de dinamizar o mercado.

Segundo Delgado e Leite (2011), o direcionamento que preside as políticas públicas voltadas para a agricultura no Brasil tem estimulado o desenvolvimento de uma agricultura empresarial, que tende a reproduzir um modelo de desenvolvimento pautado no padrão agroexportador, o qual se sustenta desde o período colonial. A política agrícola se preocupa, em geral, com a dimensão dos negócios dos territórios rurais, juntamente com pacotes econômicos e geração de mais lucro ao empresariado, diferentemente de como é previsto na política agrária, cuja finalidade seria a promoção de incentivos ao desenvolvimento do meio rural e sua população residente (CAPORAL; COSTABEBER, 2002). Tapella (2003) observa que desde as últimas décadas do século XX, a expansão do capitalismo, a globalização e a liberalização econômica transformaram a sociedade rural na América Latina rumo a um aumento da produção, mas também da desigualdade rural e da precarização das condições dos pequenos produtores.

Nesse cenário, Abramovay (1998, p. 2) defende que “o desenvolvimento rural não acontecerá espontaneamente como resultado da dinâmica das forças de mercado, mas sim na elaboração das políticas capazes de promovê-lo”. Na visão do autor, a valorização da agricultura familiar e o reconhecimento de seu potencial dinamizador das economias locais é o ponto principal de discussão. Em consonância, Cazella (2012) expõe que para que a inserção produtiva seja possível, mudanças de rumo precisam ser feitas nas principais políticas públicas de desenvolvimento rural.

Leite (2011) ressalta que a necessidade de reconfigurar os campos de poder se faz presente, sendo preciso avaliar bem os instrumentos disponíveis (como o fortalecimento das organizações locais) e o perfil de atores estratégicos com os quais se irá desenvolver o processo de gestão, sendo necessário dar visibilidade a atores mais vulneráveis, para os quais se espera um acesso ao conjunto de políticas e recursos.

Neste sentido, para Gerritsen (2011, p. 96):

Há uma necessidade em ‘reconhecer’ as múltiplas realidades e diversas práticas sociais dos atores envolvidos para aplicar metodologicamente uma forma de lidar com esses mundos sociais diferentes e muitas vezes incompatíveis com os processos em curso.

Em consonância, Molina (2010, p. 431) evidencia que:

Para áreas rurais de pobreza terem acesso a políticas de Estado, incluindo aquelas destinadas a favorecê-los, faz-se necessário uma forte instituição local. A experiência mostra que, para além da formulação de boas políticas públicas, deve haver condições para estas atingirem seus beneficiários. Sem o fortalecimento das instituições locais, pouco pode ser feito. É desejável que as instituições territoriais assumam um papel de liderança no seu desenvolvimento econômico.

Braga (2011) complementa que a mudança de realidade no meio rural exige a adoção de políticas públicas permanentes e conjugadas, ligadas ao desenvolvimento social e econômico, e que possibilitem à população o acesso à educação de qualidade, saúde, aos serviços básicos de água, esgoto, estrada e comunicação, à qualificação profissional e, complementarmente, ao crédito, que venham a facilitar a dinamização das atividades agrícolas e não-agrícolas, com potencial de desenvolvimento e geração de renda de forma sustentável.

Triches e Schneider (2010) afirmam que os problemas do modo de produção predominante na agricultura possibilitaram emergir propostas de desenvolvimento

sustentável e voltadas à aproximação entre produtor e o consumidor, sendo o Estado um ator central nessa proposta. Nesse sentido, estes autores identificam o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como uma destas propostas, trazendo benefícios econômicos, sociais e ambientais para a agricultura familiar.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), implantado pela primeira vez em 1955, é o mais antigo programa do governo brasileiro na área de alimentação escolar e de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Considerado um dos maiores e mais abrangentes do mundo no que se refere ao atendimento universal aos escolares e de garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável (BRASIL, 2014).

O PNAE tem como objetivo principal contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial para aprendizagem, rendimento escolar e para a formação de hábitos saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que atendam às necessidades nutricionais durante o período em que os estudantes permaneçam na escola. São objetivos complementares do PNAE: a) envolver todos os entes federados (estados, Distrito Federal e municípios) na execução do Programa; b) estimular o exercício do controle social; c) dinamizar a economia local, contribuindo para geração de emprego e renda; e d) respeitar os hábitos alimentares e vocação agrícola local (BRASIL, 2015).

Desde sua criação, o PNAE passou por diversas reestruturações que levaram a avanços em direção ao desenvolvimento local sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados produzidos em âmbito local e o respeito aos hábitos alimentares regionais e saudáveis. Cabe destacar a Lei nº. 11.346, de 15 de setembro de 2006, que estruturou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN), a partir do qual o poder público deve elaborar políticas públicas com a participação da sociedade civil organizada, que garantam o direito humano à alimentação adequada (BRASIL, 2015).

A partir desta lei e da Resolução nº 38/FNDE/2009 foram restabelecidas diretrizes de execução do PNAE. Dentre estas se destaca a obrigatoriedade de, no mínimo, trinta por cento (30%) do total de recursos repassados pelo FNDE serem destinados à compra de alimentos, preferencialmente orgânicos, produzidos pela agricultura familiar local, regional ou nacional, com dispensa de processo licitatório (BRASIL, 2015).

A resolução incentiva à aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos localmente, respeitando a sazonalidade, a cultura e a tradição alimentar, priorizando, sempre que possível, a inserção de alimentos orgânicos

e/ou agroecológicos nos cardápios da alimentação escolar. Ressalta-se que a observância do percentual de 30% da compra da agricultura familiar é disciplinada pelo FNDE e poderá ser dispensada quando houver impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente, inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios, e/ou de condições higiênico-sanitárias adequadas.

Para a execução do PNAE, a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, institui diretrizes da alimentação escolar, expostas no Quadro 1:

Quadro 1 - Diretrizes do PNAE

Alimentação Saudável e Adequada	Orienta para o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica.
Educação Alimentar e Nutricional	Fomenta a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional.
Universalização	Atende a todos os alunos matriculados na rede pública de educação básica.
Participação Social	Favorece o acompanhamento e o controle da execução por meio da participação da comunidade no controle social, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE).
Desenvolvimento Sustentável	Incentiva a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e, preferencialmente, pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos.
Direito Alimentação Escolar	Garante a segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social.

Fonte: Brasil (2015a).

Assim, o programa é gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), atendendo de forma complementar todos os alunos matriculados na educação básica das escolas públicas (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos), filantrópicas, comunitárias e confessionais do país, segundo os princípios do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), por meio da transferência de recursos financeiros. O FNDE faz os repasses de verbas provenientes do Governo Federal para a alimentação escolar dos estados e municípios, com base no número de alunos matriculados na educação básica.

A operacionalização desta política pública é um tanto quanto complexa, pois envolve diversos setores do governo e da sociedade, nos âmbitos municipal, estadual e federal. A fim de desenvolver ações interministeriais com vistas a dar suporte à implementação do Artigo 14 da Lei 11.947/2009, foram instituídos pelo FNDE um Comitê Gestor, formado por representantes do Governo Federal, por meio da Portaria nº 450 de 2010, e um Grupo Consultivo com a participação de representantes da sociedade civil, além dos representantes do Conselho Nacional de Secretários de Estados da Educação (CONSED) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), com a finalidade de assessorar o Comitê Gestor.

Além do estabelecimento de critérios técnicos e operacionais para a gestão local do PNAE, outros importantes avanços foram: a) a obrigatoriedade da existência de um nutricionista responsável técnico; b) a ampliação e o fortalecimento dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE); e c) a constituição dos Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar (CECANE) (BRASIL, 2014).

Desta forma, Leite (2011) destaca o estímulo do PNAE à agricultura familiar e o conseqüente desenvolvimento local, principalmente a partir da Lei nº. 11.346/2006, que assegura a presença da segurança alimentar na agenda do desenvolvimento rural brasileiro, articulando esse ao desenvolvimento urbano.

Belik e Souza (2009) ao analisarem a situação dos programas de alimentação escolar na América Latina observam que quase 20 países possuem programas de alimentação escolar, porém muitos programas não passam de pequenas ajudas que são transferidas. Nesse cenário, identificam o programa brasileiro como bem-sucedido, principalmente, pela universalidade na oferta do serviço e do seu direcionamento para a dinamização da economia em nível local.

Ribeiro, Ceratti e Broch (2013) relatam que o PNAE é um dos eixos estruturantes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Os autores, ao avaliarem o desempenho do Programa no Noroeste do Rio Grande do Sul, observam a importância do engajamento de agentes públicos da área de educação, chefe do executivo e comunidade escolar na defesa da segurança alimentar e o desenvolvimento agrícola, sendo o PNAE um instrumento capaz de legitimar a sustentabilidade nas suas diferentes dimensões.

Saraiva et al. (2013), a partir de dados do FNDE, apresentam um panorama da compra de alimentos provenientes da agricultura familiar, destacando que aproximadamente metade dos municípios brasileiros (47,4%) adquiriram alimentos da agricultura familiar. Ainda, segundo as autoras, a região Sul apresentou maior percentual de compra da agricultura familiar, possivelmente, em função da organização dos produtores rurais e dos gestores da região.

Burlandy (2009), a partir de uma revisão bibliográfica e análise documental, analisa as estratégias institucionais do governo federal brasileiro destinadas a promover a

intersectorialidade no campo da Segurança Alimentar e Nutricional. Ela observa que fatores como o lócus institucional, o peso político dos espaços de coordenação e o grau de inserção do próprio tema na agenda governamental favorecem esse processo. Nesse sentido, ressalta que se um programa não for incorporado como prioridade política (e não apenas técnico-administrativa) pelo chefe do executivo e os primeiros escalões do governo, as ações dificilmente se realizam. Destaca a importância dos conselhos, na medida em que estes espaços colocam em evidência os conflitos no interior do governo e na sociedade civil.

A respeito da implementação descentralizada do programa nos municípios, Santos et al. (2007), por meio de uma pesquisa documental e de um estudo de caso em 45 municípios no Estado da Bahia, avaliaram o PNAE no período 1995-2002. As autoras identificaram uma formalização por meio da criação dos Conselhos de Alimentação Escolar nos municípios. Contudo, o funcionamento dos referidos conselhos, sob a ótica democrática e descentralizada, era modesto e os membros eram predominantemente indicados pelo executivo municipal.

Teo e Monteiro (2012), por meio de um ensaio abordam o marco legal do PNAE, ressaltam a necessidade de estratégias de desenvolvimento sustentável para a alimentação escolar e para a agricultura familiar, integradas à noção de soberania alimentar em uma perspectiva intergeracional. Nesse sentido, Turpin (2009) ao avaliar a contribuição e as potencialidades do PNAE para o desenvolvimento local, envolvendo os agricultores familiares, identificou onze formas de apoio ao produtor familiar: aquisição de produtor individual e/ou cooperativa/associação; participação no Programa de Aquisição de Alimentos do Governo Federal (PAA); apoio em infraestrutura produtiva e logística; promoção da produção rural familiar; valorização e divulgação cultural da agricultura familiar; apoio e capacitação para produção de hortaliças, frutas, leite, pequenos animais e piscicultura; apoio e capacitação para a produção orgânica, fitoterápica, agroecológica, de mel, de alimentos funcionais e de produtos regionais; capacitação organizacional; cursos de profissionalização e empreendedorismo; e/ou orientações sobre comercialização; estímulo e capacitação para cooperativismo e associativismo; estímulo e capacitação para a agroindustrialização familiar; fortalecimento político e institucional da agricultura familiar pela prefeitura; apoio em infraestrutura de beneficiamento e para regularização de exigências.

Dessa forma, como exposto por Sambuichi et al. (2014), o PNAE contribui para a interação entre comunidade, nutricionistas, produtores familiares, Conselho de Alimentação Escolar e instituições de assistência técnica. O programa também evidencia que o setor público, por meio das compras públicas, pode incentivar estratégias de produção mais sustentáveis. Apesar das fragilidades das políticas agrícolas e agrárias no Brasil, a agricultura familiar, se apoiada por políticas públicas adequadas, é capaz de fornecer alimentos, inclusive para as demandas do governo (SAMBUICHI et al., 2014).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar sob a ótica de sujeitos do vale do ribeira

A atuação do PNAE nos municípios pesquisados se dá de forma divergente. Em Rio Branco do Sul, apenas agricultores orgânicos certificados entregam produtos para o Programa, ao passo que em Itaperuçu alguns agricultores entregam produtos de origem convencional, tendo em vista que não há agricultores com certificação orgânica residentes no município, segundo dados fornecidos. Segundo os entrevistados, o PNAE em ambos os municípios, desde sua implantação em 2009 até o presente, é operado apenas no que tange ao cumprimento da obrigatoriedade mínima, ou seja, da cota de 30% de produtos advindos da agricultura familiar local e/ou regional. Segundo um representante do poder público local, *“não se sabe se os municípios conseguem atender a demanda do Programa, tendo em vista que se faz necessário para isto uma produção de maior qualidade e diversidade.”* Observa-se, já desde esta fala, uma constatação das dificuldades dos agricultores familiares atenderem à demanda posta pelo PNAE. Entretanto, sendo a fala de um dirigente local, destaca-se que ele não acresceu em indicar mecanismos para ampliar a oferta de produtos e a organização dos agricultores para atender ao Programa.

Os produtos orgânicos de Rio Branco do Sul são fornecidos pela Associação de Agricultura Orgânica do Paraná (AOPA). Esta associação reúne os produtos de origem orgânica para entrega nas escolas via PNAE municipal e estadual, beneficiando diretamente 229 escolas da rede pública de ensino no Paraná no ano de 2014. Nesse ano, a associação entregou em média 1.113.000 quilos de alimentos ao PNAE, envolvendo frutas, hortaliças, temperos, tubérculos, legumes e produtos processados.

Segundo relatos de uma funcionária da AOPA, em Rio Branco do Sul, cerca de 40 agricultores orgânicos certificados entregam produtos ao PNAE via associação. A associação atende à demanda dos 30% de alimentos provenientes da agricultura familiar do município, sendo estes de origem orgânica e/ou agroecológica. Complementando o cardápio das escolas locais com produtos advindos de outros municípios para composição do cardápio base, tendo em vista que os agricultores familiares orgânicos de Rio Branco do Sul não contam com uma linha de produção solidificada. Ou seja, existem alimentos que compõe o cardápio base que os agricultores locais não conseguem produzir por falta de suporte técnico. Em entrevista com a nutricionista responsável pela elaboração do cardápio do PNAE para as escolas de Rio Branco do Sul, foi informado que apenas um agricultor entrega produtos orgânicos diretamente na Secretaria de Educação do município, sendo que este reúne alguns produtos certificados de aproximadamente 08 famílias provenientes da agricultura familiar. Os demais produtos para

composição do cardápio escolar do município, como dito anteriormente, são complementados pela AOPA. Segundo relatos, a Secretaria de Educação de Rio Branco do Sul não conta com um depósito muito grande para armazenamento dos alimentos, tendo então que contar com a logística da AOPA para atender à demanda da alimentação escolar do município. O cardápio base é composto, fundamentalmente, por frutas e verduras, sendo os produtos entregues: banana, maçã, laranja, ponkan e demais frutas da época, e também as variedades de abóbora, alface, batata inglesa, brócolis, cenoura, cheiro verde, espinafre, milho verde, mandioca e cebola. Somente em Rio Branco do Sul, via PNAE, são beneficiadas 36 escolas, sendo que nestas há 4.271 alunos da rede pública que são atendidos pelo Programa. O montante anual repassado aos agricultores familiares que entregam produtos diretamente na Secretaria de Educação é de aproximadamente R\$ 100.000,00 por ano, sendo repassados mensalmente cerca de R\$ 10.000,00 a 15.000,00 ao grupo de agricultores familiares que gozam do benefício.

Já em Itaperuçu, os agricultores fecham contrato diretamente com a prefeitura, que cumpre igualmente apenas a cota mínima de 30% de produtos entregues provenientes da agricultura familiar local e/ou regional. São beneficiadas via PNAE entre 10 a 20 famílias de agricultores familiares, a maioria residente na comunidade de Açungui. Ressalta-se que os produtos entregues são contabilizados como sendo de origem convencional, pois os agricultores familiares de Itaperuçu não contam com certificação orgânica, apesar da produção dos alimentos ser realizada sem a presença de insumos químicos e/ou sintéticos.

De acordo com relatos de agricultores familiares não participantes do Programa, são cadastrados no PNAE poucos agricultores em ambos os municípios, sendo os motivos desconhecidos por eles. Segundo um relato de um agricultor familiar de Itaperuçu: *“Eu não participo porque na prefeitura, falaram que não podia entrar mais ninguém, mas não explicaram o porquê. É o pessoal da Educação que faz esse trabalho. Aqui no município não tem nem 10 agricultores que vendem para o PNAE.”* (Agricultor familiar, 33 anos).

As percepções anteriormente evidenciadas reforçam a ponderação de que as políticas públicas são, muitas vezes, voltadas a mecanismos estritamente mercantis, mais do que ao suporte para o conjunto do desenvolvimento rural e local. A demanda existente por produtos, não suprida pelos agricultores locais, poderia estimular a disponibilização de assistência técnica e orientações para sua organização. Entretanto, para facilitar o processo de aquisição, muitos poderes públicos preferem recorrer à disponibilidade de produtos no mercado geral, mesmo que não local, ao invés de gerar estímulos e organização aos seus agricultores.

Apesar disto, as entrevistas com os agricultores que se envolvem com o PNAE demonstram que eles acreditam que o Programa ajuda a fortalecer a agricultura

familiar local, devido ao incentivo à produção continuada e sazonal de alimentos, e também à produção orgânica local. Eles explicam que, como a cota anual via PNAE é de até R\$ 20.000,00 e a entrega de produtos é realizada mensalmente, o Programa ajuda a alavancar significativamente a agricultura familiar local, representando a política um incentivo à produção e diversificação de culturas além da abertura de novos mercados locais: *“Para nós de Rio Branco o PNAE é somente destinado para os orgânicos. O Programa abriu um grande mercado para o agricultor orgânico. Também pelo valor ser maior que o PAA, o PNAE representa um incentivo e uma grande oportunidade.”* (Agricultor familiar, 37 anos).

No entanto, houve registros de reclamações quanto à operacionalização do Programa por parte dos agricultores familiares que acessam o PNAE: *“Sim, ajuda porque é mais uma verba para a gente plantar. Agora está atrasado o pagamento. Vendemos a mercadoria e ainda não assinaram o meu contrato. Estamos parados por causa disto desde março.”* (Agricultor familiar, 52 anos). Isto remete à preocupação demonstrada em outros estudos apresentados no item anterior, quanto à vontade política e organização dos agentes locais para a real efetividade da política pública.

De acordo com os gestores intermediários entrevistados, o PNAE ajuda muito a agricultura familiar local, mas existem alguns desafios a serem contornados. Segundo relatos:

No PNAE o agricultor deve ficar somente disponível para a política, pois quando chega o dia da entrega o produto deve ser entregue para seguir para escola e ser feita a merenda escolar. O recurso via município de Itaperuçu, repassado pelo FNDE, é muito pouco e mesmo assim a município não gasta com os agricultores locais, pois a maior parte é adquirida pelas empresas ou via CEASA. (Agricultor familiar, 59 anos, gestor intermediário).

Já na visão do poder público, é consenso a afirmativa de que o programa fortalece a agricultura familiar local. Mas, é ressaltado que:

O Programa ajuda as famílias a terem uma renda garantida durante o contrato vigente com o PNAE. Porém, tem produtos que vão e outros não, pois nem sempre os agricultores conseguem cumprir o cardápio, o que acaba prejudicando na renovação do contrato futuramente ou até na perda do benefício. (Técnica da EMATER, 34 anos, poder público).

Quando indagados sobre o que poderia vir a melhorar na política pública, os entrevistados do poder público local apontam algumas questões urgentes relacionadas ao PNAE e ao bom funcionamento da política pública, com destaque para a certificação orgânica. Eles destacam ações a serem operadas pelos

agricultores, para atendimento mais apropriado às demandas postas pelo programa, mas não se colocam como co-responsáveis por soluções e nem indicam a busca de suportes de capacitação, de assistência técnica, crédito, etc, para auxiliar os agricultores familiares a enfrentar os desafios postos.

No exemplo da produção orgânica, ela é tratada pelos agricultores familiares como um entrave à produtividade local. Eles destacam que é um processo muito longo, burocrático, que deve ser realizado em conjunto com os demais agricultores, envolvendo assim também um trabalho de conscientização e sensibilização, e que necessita de um acompanhamento da produção, disponibilidade de insumos próprios e assistência técnica contínua para seu alcance e sucesso. A necessidade de assistência técnica na produção orgânica mostrou-se um ponto consensual entre os entrevistados, principalmente no município de Itaperuçu que não conta com nenhum agricultor familiar certificado. Mesmo assim, não se identificou algum programa local organizado para oferecê-la visando atender as demandas do PNAE.

Os gestores intermediários das políticas públicas, que além de agricultores também são responsáveis pelo bom funcionamento dos programas de governo, apresentam uma visão mais holística do PNAE no município:

Deveria haver um trabalho realizado de forma conjunta entre os agricultores que produzem os alimentos e os nutricionistas que elaboram os cardápios. Também a administração pública tem que cumprir as normativas, fiscalizar, acompanhar os cardápios dia a dia. Como último ponto, acredito que deveria ser comprada uma maior quantidade de alimentos provenientes da agricultura familiar local, 100% da cota do PNAE e não apenas os 30% que são previstos na lei, pois vários agricultores acabam ficando de fora (Agricultor familiar, 59 anos, gestor intermediário).

Neste sentido, todos os entrevistados convergem para a assertiva de que aquilo que poderia ser melhorado na política pública é o acesso, que deveria ser facilitado e ampliado para mais agricultores, e que todos os produtos entregues para a alimentação escolar deveriam ser originários da agricultura familiar local.

Ao indagarmos por que menos de um quarto dos entrevistados acessam ou acessaram o benefício, nota-se uma incongruência entre o entendimento dos agricultores e dos operadores locais do programa. Os agricultores relatam que não acessam o PNAE porque este é restrito a uma pequena porcentagem de agricultores familiares do município, colocando o motivo na dificuldade de conseguir a certificação de produtos orgânicos, nos processos burocráticos da política pública e até mesmo relatando que há certo “favorecimento” de algumas comunidades rurais e famílias nelas residentes em detrimento de outras. Já o poder

público local relata que os produtores locais não conseguem cumprir os cardápios montados pelas nutricionistas das prefeituras, sendo assim mais fácil e prático adquirir os alimentos de outras fontes, na maioria dos casos provenientes do CEASA ou de atravessadores locais e regionais.

Com menor recorrência nas respostas emergiu o aumento da cota e o pagamento pelos produtos entregues na data estipulada:

Ao invés de vir do CEASA alface, tomate, cebola, podíamos nós produzir tudo aqui no município. Talvez assim o agricultor aprendesse a criar um alimento de qualidade, com a consciência de que estamos produzindo merenda para as nossas crianças. Tem que ser sem veneno, uma coisa natural (Agricultor familiar, 67 anos).

Assim, nota-se que os limites e as possibilidades de execução e gestão dos princípios e objetivos delineados no PNAE são múltiplos e complexos, levando-se em consideração a participação de diversos atores e diversas instâncias de poder. Além do fato do PNAE ser uma política pública federal que ao ser transferida para os municípios envolve peculiaridades ligadas à cultura local, à geografia, à economia, ao social, ao político e ao ideológico do lugar.

A ideia de um trabalho conjunto entre os atores sociais, econômicos e institucionais locais, assim como a adequação de uma política federal (o PNAE) às especificidades locais, poderiam ter no Conselho de Alimentação Escolar (CAE) uma figura chave. Outros estudos de caso já demonstraram isto (BURLANDY, 2009; SANTOS et al., 2007; SAMBUICHI et al. 2014) e os resultados deste artigo corroboram quanto à necessidade de uma maior integração de esforços locais para aproveitar as demandas e oportunidades postas pelo PNAE, ao mesmo tempo superando os limites técnicos, organizacionais e de recursos localmente disponíveis. Tal integração contribuiria para o avanço do PNAE nos municípios estudados, auxiliando para garantir seu caráter universal, equânime, participativo, integrador, educacional, saudável e sustentável.

Considerações finais

O PNAE, como política pública, apesar de sua relevância para a manutenção, desenvolvimento e fortalecimento da agricultura familiar nos municípios enfocados, conta com baixo acesso por parte dos fornecedores de alimentos provenientes da agricultura familiar local. Tanto no município de Itaperuçu quanto em Rio Branco do Sul, a prefeitura envia os projetos ao MEC inscrevendo apenas a cota mínima de 30% para entrega de produtos locais oriundos da agricultura familiar. Justifica-se tal fato devido à incapacidade produtiva dos municípios

segundo a visão dos representantes do poder público, responsáveis estes pela compra dos produtos em âmbito municipal. Nos dois municípios estudados são entregues para o PNAE até 15% de alimentos produzidos localmente.

Percebe-se um fraco diálogo entre prefeituras municipais e agricultores familiares, em especial entre as nutricionistas contratadas para elaboração dos cardápios e os agricultores locais, faltando, desta forma, uma comunicação adequada entre os produtores e os operadores locais da política pública, o que acarreta desconhecimento por parte dos gestores públicos da sazonalidade das culturas, trazendo sérios problemas para os agricultores quanto ao cumprimento dos cardápios exigidos pelas Prefeituras.

De fato, existe uma grande parcela de agricultores familiares locais que não conseguem produzir os alimentos previstos no cardápio montado pelas nutricionistas, isto porque os cardápios preveem alimentos que não fazem parte da estação. Neste sentido, os agricultores familiares não são nem ao menos orientados a reorganizar-se diante desses novos arranjos produtivos, desconhecendo por completo muitas vezes o processo que envolve o fornecimento de alimentos para a política pública e até mesmo a existência da mesma. Quanto ao cardápio, acredita-se que a solução mais adequada seria construí-los com base no calendário agrícola local desenvolvido pelos agricultores, respeitando a sazonalidade das culturas e o ciclo natural dos plantios.

O responsável pelo desenho do projeto, assim como pela organização da compra dos produtos e repasse do recurso para o PNAE é a Secretaria Municipal de Educação. Este é um dos fatores identificados acerca da baixa adesão à política pública por parte dos agricultores familiares, bem como da compra de somente a cota mínima de 30% dos produtos oriundos da agricultura familiar local. Como quem organiza o projeto e o processo de compra “desconhece” a realidade agrícola e organizacional da produção local, o desafio posto é o de uma gestão participativa que envolva associações, sindicatos, lideranças e técnicos ligados à agricultura, a qual poderia ser capitaneada pelo CAE.

Diante do exposto, ressaltam-se como implicações práticas desta pesquisa: a) a necessidade de um trabalho conjunto entre os agricultores que produzem os alimentos e os(as) nutricionistas que elaboram os cardápios; b) o dever da administração pública em cumprir as normativas, fiscalizar e acompanhar os cardápios dia a dia; assim como c) a necessidade de articular outras políticas públicas e incentivos fiscais que venham a incentivar uma agricultura sustentável.

Nota-se a necessidade do aprofundamento em pesquisas que busquem compreender as realidades rurais do país e suas implicações para as políticas públicas, como por exemplo, sobre o PNAE em outras localidades e contextos. Também são relevantes pesquisas direcionadas para os processos que envolvem a operacionalização do programa nos setores do governo - desde a esfera federal até os âmbitos estaduais e municipais. Neste sentido, são importantes as investigações

que elucidem como otimizar a gestão do programa, possibilitando a este atingir um maior contingente de beneficiários locais.

Finalmente, os estudos futuros podem se dedicar a responder as seguintes indagações: Como a legislação e própria operacionalização do PNAE podem promover uma melhor e mais eficaz interface entre nutricionistas, técnicos, instituições e agricultores beneficiados pela política pública? Ou ainda, há algum tipo de facção política que conduz a gestão do programa na esfera municipal? O que está em jogo?

Referências

ABRAMOVAY, Ricardo. Agricultura Familiar e Desenvolvimento Territorial. **Ruralia - Revista da Association des Ruralistes Français**, vol. II, num 3, 1998. p. 91-111.

_____. O futuro das regiões rurais. Porto Alegre:UFRGS, 2003.

BELIK, W.; SOUZA, L. R. Algumas Reflexões sobre os Programas de Alimentação Escolar na América Latina. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 33, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. **Cartilha Nacional da Alimentação Escolar**, Brasília, 2014.

BRASIL. Lei nº. 11.346 de 15 de setembro de 2006. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm>. Acesso em: ago. 2015.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm>. Acesso em: ago.2015.

BIANCHINI, Valter. **O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF e a sustentabilidade da agricultura no Vale do Ribeira – Paraná**, Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) - Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

BONNAL, Philippe; KATO, Karina. O processo contemporâneo de territorialização de políticas e ações públicas no meio rural brasileiro. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). **Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011. p. 61-82.

BRAGA, Brenda. As atuais Políticas de Desenvolvimento Rural no Brasil. In: BUAINAIN, Antonio Marcio. **A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas**, vol. XVI, Brasília, IICA, 2011. p.441-504.

BURLANDY, L. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. **Ciência & Saúde Coletiva**, 14(3):851-860, 2009.

CAPORAL, Francisco Roberto; COSTABEBER, José Antônio. Análise Multidimensional da Sustentabilidade: uma proposta metodológica a partir da agroecologia. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**. vol. III, núm. 13, 2002. p. 70-85.

CAZELLA, Ademir Antonio. Agricultura Familiar: ainda é possível se diferenciar? **Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura**. núm.43. 2012. p. 99-117.

CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DAGNINO, Evelina. **Estado ampliado: para além da democracia representativa**. Palestra proferida no Seminário Democracia e Participação Cidadã. Curitiba (Brasil), ago. 2012.

DELGADO, Nelson Giordano; LEITE, Sérgio Pereira. Gestão Social e Novas Institucionalidades no Âmbito da Política de Desenvolvimento Territorial. In: MIRANDA, Carlos, TIBURCIO, Breno. **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. vol. XIV. Brasília: IICA, 2011. p. 89-119.

DENKER, Ada Freitas Maneti. **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Turismo**. 5 ed. São Paulo: Futura, 2001.

GAZOLLA, Márcio. **Agricultura Familiar, Segurança Alimentar e Políticas Públicas: uma análise a partir da produção para o autoconsumo no território do Alto Uruguai/RS**. Dissertação. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2004.

GERRITSEN, Peter R. W. Creating (Local) Space for Change: Strengthening Agroecological Farming and Fair Trade Practices in the State of Jalisco, Western Mexico”. **International Review of Social Research**. vol.1, núm.3, 2011. p. 93-113.

MOLINA, Juan Patricio. Keys for rural territorial development. **Agronomia Colombiana**. vol. 28, núm.3, 2010. p. 429-435.

RIBEIRO, A. L. P.; CERATTI, S.; BROCH, D. T. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a participação da agricultura familiar em municípios do Rio Grande do Sul. **Revista Gestão e Desenvolvimento em Contexto**, v. 1, n. 1, 2013.

SABOURIN, Eric. Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula? **Sociedade e Estado**. vol. 22 n. 3, 2007. p. 715-751.

SAMBUICHI, R. H. R, et al. Compras Públicas Sustentáveis e Agricultura Familiar: a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). In: SAMBUICHI, R. H. R, et al. **Políticas Agroambientais e Sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas**. Brasília: Ipea, 2014.

SANTOS, L. M. P et al. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002 – Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 23 (11):2681-2693, 2007.

SARAIVA, E. B. et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, 18(4):927-936, 2013.

SCHNEIDER, Sérgio; SILVA, Marcelo Kunrath; MORUZZI, Paulo Eduardo. **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

TAPPELLA, Esteban. Reformas estructurales en Argentina y su impacto sobre la pequeña agricultura. ¿Nuevas ruralidades, nuevas políticas? **Estudios Sociológicos**, vol.22, núm. 3, 2004. p.669-700.

TEO, C. R. P. A.; MONTEIRO, C. A. Marco legal do Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma releitura para alinhar propósitos e práticas na aquisição de alimentos. **Revista de Nutrição**, 25(5):657-668, 2012.

TRICHES, Rozane Márcia; SCHNEIDER, Sérgio. Alimentação Escolar e Agricultura Familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, vol. 19, n. 4, 2010. p. 933-945.

TURPIN, M. E. A Alimentação Escolar como Fator de Desenvolvimento Local por meio do Apoio aos Agricultores Familiares. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, 16(2): 20-42, 2009.

Endereço para correspondência:

Dayana Lilian Rosa Miranda – dayana.l.rosa@gmail.com
Rua XV de Novembro, 1299
80060-000 Curitiba/PR, Brasil

Bruno Martins Augusto Gomes – gomesbma@gmail.com
Rua XV de Novembro, 1299
80060-000 Curitiba/PR, Brasil

Oscar José Rover – oscar.rover@gmail.com
Rua Eng. Agrônomo Andrei Cristian Ferreira, s/n Trindade
88040-900 Florianópolis/SC, Brasil