Inter-relações da Agricultura Familiar com o Programa Nacional de Alimentação Escolar no Município de Machado-MG

Maria do Socorro Martinho Coelho

Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Sul de Minas – Campus Machado - Machado-MG. socorro@mch.ifsuldeminas.edu.br

Introdução

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é um tema que vem mobilizando a construção de políticas públicas em diferentes países e ganhando significados distintos nos contextos internacional e nacional. Trata-se de um campo teórico, conceitual e de prática política que apresenta um dinamismo crescente e uma perspectiva fortemente propositiva (proposição de novas abordagens para as questões de alimentação e nutrição, novos programas, políticas, etc) (BURLANDY, BOCCA; MATTOS, 2012).

Como parte do processo de construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, alguns programas de alimentação antigos foram remodelados e fortalecidos, como é o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) (NASCIMENTO, 2009).

Além disto, programas pautados na articulação entre a produção e o consumo de alimentos foram instituídos, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Este programa estimula a comercialização dos produtos da Agricultura Familiar e simultaneamente escoar sua produção, forma estoques de alimentos, e abastece instituições que atendem grupos em situação de vulnerabilidade alimentar (MDS, 2011).

A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional brasileira, construída a partir da articulação entre sociedade civil e governos, vem contribuindo para a elaboração de estratégias intersetoriais. No curso deste processo, o PNAE foi redesenhado com o objetivo de articular a produção e a comercialização de alimentos provenientes da agricultura familiar e a oferta de alimentação nas escolas. O programa se destaca não só por sua abrangência – atualmente implementado em todos os municípios do Brasil – mas por sua relevância na oferta de uma alimentação saudável associada com processos pedagógicos. Faz parte de uma política governamental, de âmbito nacional, que visa a suprir, no mínimo, 20% das

necessidades nutricionais dos escolares durante a permanência na escola. O programa objetiva ainda, contribuir para a redução dos índices de evasão escolar, para a formação de bons hábitos alimentares e para o aumento da capacidade de aprendizagem (FNDE, 2011).

A análise de políticas públicas visa “questionar a ação pública, seus determinantes, suas finalidades, seus processos e suas consequências” (VIANA; BAPTISTA, 2008; p. 69). Frey (2000) pontua que o interesse da análise de políticas públicas não se restringe meramente a aumentar o conhecimento sobre planos, programas e projetos desenvolvidos e implementados pelas políticas setoriais. Para o autor a abordagem da análise de política pretende compreender a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política.

Desta forma, cabe pensar que a dinâmica específica de cada programa num dado município expressa uma complexa interação entre atores situados em diferentes agências governamentais e societárias, num dado contexto (sócio, político, institucional). O “resultado” em geral é diferente da concepção originalmente formulada e, portanto, a análise sobre um determinado programa, sobre as ações e as inter-relações sociais e políticas que são construídas a partir dele, não deve pautar-se numa comparação entre o previsto e o realizado.

As recentes modificações no PNAE, destinadas a fortalecer a articulação com a agricultura familiar, são pautadas no princípio da intersetorialidade que é constitutivo da SAN. A operacionalização deste princípio que aponta para a importância de articular ações em todas as dimensões do sistema alimentar, carece de análises mais aprofundadas especialmente no âmbito do processo local de implementação de programas. Estudos contextualizados no plano municipal podem favorecer a compreensão dos processos, das estratégias e dos desafios que vêm sendo enfrentados pelos governos locais para operacionalizar estratégias intersetoriais, no caso, a articulação do PNAE com a agricultura familiar.

Os objetivos do presente estudo foram: conhecer as estratégias adotadas pelos diferentes atores e suas reações diante de uma legislação que redefine as práticas em torno de um programa histórico como o PNAE, no município de Machado-MG. Analisar a forma como o município vem operacionalizando a compra da agricultura familiar e como isto vem afetando as inter-relações entre este segmento de agricultores e o programa, e ainda, compreender o processo de compra da agricultura familiar, os desafios e as estratégias adotadas e em que condições isto se deu no referido município.

Materiais e Métodos

A presente investigação consistiu em um estudo de caso que, segundo Denis e Champagne (1997), é uma estratégia de investigação favorável e promissora à análise de políticas porque permite explicar o fenômeno estudado apoiando-se na própria lógica da estrutura existente entre os elementos que se relacionam no interior do caso pesquisado.

A construção dos dados envolveu inicialmente a análise documental de portarias, da legislação existente sobre os programas e sobre o contexto local para identificação da teoria do programa. Além disto, possibilitou a identificação dos espaços institucionais previstos para articulação entre os setores, instrumentos, mecanismos de incentivo a ação intersetorial, visando compreender os contextos locais de implementação da compra da agricultura familiar.

Foram utilizados dados secundários sobre a produção de alimentos, abastecimento, acesso e comercialização no município de Machado, através de bases de dados do IBGE, além de informações obtidas junto às Secretarias Municipais de Agricultura e Meio Ambiente, Emater e outros. Outras informações foram obtidas a partir de entrevistas com atores locais. “Este instrumento é fundamental quando se pretende mapear práticas, crenças, valores e sistemas classificatórios de universos sociais específicos, mais ou menos bem delimitados, em que os conflitos e contradições não estejam claramente explicitados” (DUARTE; 2004, p. 215). Portanto, foi utilizada a entrevista semiestruturada que, de acordo com Minayo (2002; p. 64), “combina perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada”.

Foram feitas quatro entrevistas com agricultores familiares e 7 com gestores municipais do programa e com outros atores que, direta ou indiretamente, estão ligados à agricultura e alimentação escolar. As entrevistas foram feitas no período de abril a junho de 2012, gravadas e posteriormente transcritas.

O uso do diário de campo foi utilizado para coleta de informações de cunho qualitativo, derivadas das observações e impressões da pesquisadora sobre o contexto, linguagens não verbais, gestos e demais aspectos relevantes para a compreensão do objeto de estudo.

Resultados e Discussão

Em Machado a compra de produtos da agricultura familiar foi implementada em 2009 pela Prefeitura Municipal e em 2011 pelas escolas estaduais do município. A implementação

desse tipo de compra tem sido desafiadora para a grande maioria dos municípios brasileiros por se tratar de um expressivo mercado de fornecedores que se desloca das grandes empresas atacadistas e grandes supermercados para ser distribuído de uma forma pulverizada e mais justa a um grupo que tradicionalmente tem pouca experiência de comercialização. Barreiras e resistências podem existir em alguns municípios onde os interesses de gestores se aliam aos interesses de comerciantes locais e regionais dificultando a implementação da nova política de compras dentro do PNAE. Outra barreira que pode existir naturalmente é o desafio dos agricultores produzirem os alimentos de forma planejada e organizada para comercialização, cumprindo a regularidade demandada pelo período letivo escolar que é de 200 dias/ano com intervalos nos períodos de férias.

Existe no município um pequeno grupo de agricultores oferecendo seus produtos para as escolas, com poucos itens ou com itens que não constam na produção municipal ou regional de acordo com a PAM do IBGE 2010 ou com o acompanhamento de safra de olericulturas, realizada mensalmente pela Emater, no ano de 2010. Isto pode indicar que, estes produtos estejam sendo comprados em Centrais de Abastecimento da região e sendo entregues nas escolas como produtos da agricultura familiar local ou regional.

A prefeitura conseguiu adquirir 17 itens sendo, em sua maioria, hortaliças e legumes, uma fruta - a banana - e um derivado do milho - fubá - e como produto de origem animal, ovos. As escolas estaduais compraram hortaliças, legumes e frutas. Dentre as frutas adquiridas por essas escolas estão a banana, laranja, mamão formosa, morango, maracujá e melancia. Nem todos estes alimentos constam como produzidos no município de Machado, de acordo com a mais recente Pesquisa Agrícola Municipal do IBGE, realizada no ano de 2010. Dentre os legumes, as escolas estaduais compraram batata e cebola, que não constam na lista de produtos da PAM do IBGE 2010 e não constam também no Acompanhamento de Safra de Olericulturas realizado mensalmente pela Emater em 2010.

De acordo com declarações do ex-Secretário de Agricultura, no início da implementação das compras, uma das dificuldades encontradas foi a adequação dos alimentos solicitados pela nutricionista com a sazonalidade demandada. Além disto, alguns alimentos que eram solicitados não são produzidos na região, como a maioria das frutas. O enfrentamento desses problemas demanda uma maior articulação entre nutricionistas e agricultores familiares através, principalmente, dos seus órgãos de representação, empresa de assistência técnica, Secretaria de Agricultura para discutirem não só o momento atual, mas

um planejamento conjunto do que poderia ser produzido a partir da existência da nova legislação e da demanda das escolas.

Em Machado a participação voluntária em Conselhos foi considerada baixa pelos entrevistados, tanto da Emater, quanto da Secretaria de Agricultura. Foi dito inclusive que o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável foi criada mas não se encontra em atividade atualmente.

Objetivando fazer uma análise da intersetorialidade, tão importante para o desenvolvimento e sucesso de políticas e programas ligados à SAN, perguntou-se aos gestores municipais se eles se reúnem com gestores e profissionais de outras secretarias para discutir ações conjuntas, principalmente sobre as compras dos produtos da agricultura familiar. Foi relatado que essas reuniões acontecem principalmente entre secretários municipais. No entanto, entre diretores e funcionários não têm acontecido reuniões formais, apenas conversas individuais, quando necessário.

Conclusões

Concluiu-se que o município atingiu o percentual mínimo de compra da agricultura familiar estipulado em Lei no ano de 2011, no entanto, apenas um agricultor e uma associação de agricultores familiares comercializam para o PNAE. Alguns fatores podem ter favorecido a inter-relação da agricultura familiar com o PNAE: uma legislação municipal que indica a prioridade da prefeitura em relação à comercialização de produtos da agricultura familiar para o PNAE; a boa qualidade das estradas rurais que permite o escoamento de mercadorias com facilidade; as condições favoráveis de obtenção da DAP e o compromisso da prefeitura e das escolas estaduais em efetuar os pagamentos aos agricultores familiares regularmente. No entanto, a baixa participação dos agricultores familiares no programa pode estar relacionada com sua forte inserção no mercado produtor de café, que é mais atraente em toda a região, e dificuldades em sua diversificação produtiva. Foram identificadas dificuldades de participação dos agricultores familiares em associações, cooperativas e conselhos ligados a outros produtos que não o café; fragilidade da assistência técnica para a produção de hortaliças, necessária para a oferta regular de alimentos exigida pelo programa, e a baixa articulação entre gestores do PNAE com órgãos e instituições ligados aos agricultores.

Referências Bibliográficas

BURLANDY, L. BOCCA, C. MATTOS, R. A. *Mediações Entre Conceitos, Conhecimento e Políticas de Alimentação, Nutrição e Segurança Alimentar e Nutricional*. Revista de Nutrição. Campinas, v. 25, n. 1, jan/fev., 2012. p. 9-20

DENIS J.L.; CHAMPAGNE, F. Análise da Implementação. In: Hartz ZMA (org.) *Avaliação em Saúde – dos Modelos Conceituais à Prática na Análise da Implantação de Programas*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ; 1997. p. 49-88.

DUARTE, R. *Entrevistas em pesquisas qualitativas*. Educar, Curitiba, n. 24, 2004. Editora UFPR. p. 213-225.

FNDE Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-alimentacao-escolar> Acesso em: 03 set. 2011.

FREY, K. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e políticas públicas*, Brasília, IPEA, 21, jun., 2000.

IBGE. Pesquisa Agrícola Municipal 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1> Acesso em: 08 abr. 2012.

MDS Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/alimentoseabastecimento/paa> Acesso em: 05 set. 2011.

MINAYO, M. C.de S.; DESLANDES, S. F.; GOMES, R. *Pesquisa Social teoria, método e criatividade*. Rio de Janeiro: editora Vozes, 29ª ed., 2002.108p.

NASCIMENTO, R. C. do. *A fome como uma questão social nas políticas públicas brasileiras*. Revista IDeAS – Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Rio de Janeiro – RJ, v. 3, n. 2, jul./dez.2009. p. 197-225.

VIANA, A. L. D'; BAPTISTA, T. W. de F. Análise de Políticas de Saúde. In: Giovanella, L. et. al. (orgs.) *Políticas e Sistema de Saúde no Brasil*. Rio de Janeiro, FIOCRUZ, 2008. P. 65-105.