

Compras Públicas Sustentáveis da Agricultura Familiar: um estudo multicaso dos processos de compras para a merenda escolar

Edinalva Ponciano – edinalva@iftm.edu.br
Instituto Federal do Triângulo Mineiro
Cristiane Betanho – crisbetanho@ufu.br
Universidade Federal de Uberlândia

Área Temática: Administração Pública, Desenvolvimento Local e Regional

Resumo

As Instituições Federais de Ensino (IFE) tem, por obrigação da Lei 11.947 de 16 de Junho de 2009, que adquirir gêneros alimentícios da agricultura familiar ou de suas organizações para a merenda escolar, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária. No entanto, encontram dificuldades para tanto. O objetivo deste artigo é analisar os limites e propor soluções para aproximar compradores e vendedores de merenda escolar. Para tanto, desenvolveu-se pesquisa qualitativa, estruturada em um estudo multicasos e análise de conteúdo de entrevistas semiestruturadas com agricultores familiares e gestores públicos. Os resultados indicam ser possível conciliar as legislações de compras públicas e compras de gêneros alimentícios da agricultura familiar, dado que os textos legais não se sobrepõem; no entanto, é importante aproximar oferta e demanda para um resultado satisfatório dos processos de compras públicas da agricultura familiar. Conclui-se que é fundamental propiciar capacitação aos atores envolvidos no processo de compras públicas (agricultores e compradores), para que consigam atender satisfatoriamente as demandas enumeradas das Instituições Federais de Ensino.

Palavras-chave: Compras Públicas; PNAE; Agricultura Familiar; Instituições Federais de Ensino.

Abstract

Federal Institutions of Education have to purchase foodstuffs from family agriculture and their organizations for school meals, prioritizing agrarian reform settlements. However, they have difficulties. The objective of this article is to analyze the limits and propose solutions to approach buyers and sellers of school meals. A qualitative research was developed, structured in a case study and content analysis of semistructured interviews with familiar farmers and public managers. The results indicate that it is possible to reconcile the legislation on public purchases and purchases of foodstuffs from family agriculture, since the legal texts do not overlap; however, it is important to bring supply and demand closer to a satisfactory result of the public purchasing processes of family agriculture. It is concluded that it is fundamental to provide training to the actors involved in the public purchasing process (farmers and buyers), so that they can satisfactorily meet the enumerated demands of the Federal Institutions of Education.

Keywords: Public procurement; PNAE; Family agriculture; Federal Institutions of Education.

1. Introdução

Há muito o governo procura normatizar os processos de compras públicas. O Decreto-Lei 200 (Brasil, 1967), que estabeleceu diretrizes para a reforma na Administração Pública Federal, contemplou as compras governamentais com regime jurídico sistematizado e procedimentos, criando as modalidades de licitações tradicionais: a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão. Atualmente, a Lei nº 8.666 (1993), e alterações regulam os procedimentos para realização de compras nos três níveis de governo. Todos os processos de execução de obras, serviços, compras e alienações devem ser contratados mediante processo de licitação, que assegura igualdade de condições a todos os participantes.

Dada a sua importância, a aquisição de gêneros de alimentação para a merenda escolar possui regulamentos específicos, que apontam a alimentação escolar como um direito humano e introduz táticas para fomentar a segurança alimentar e nutricional dos alunos, inserindo a educação alimentar e nutricional nos projetos pedagógicos das escolas, além de promover a consolidação da agricultura familiar local (Lei n. 11.947, Brasil, 2009).

Quando se trata de merenda escolar para os Órgãos Públicos, o art. 14 da citada Lei estabelece que é obrigatório direcionar, no mínimo, 30% dos valores repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para custear, no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a aquisição de gêneros de alimentação da agricultura familiar e do empreendedor rural ou de suas organizações, dando prioridade aos assentamentos de reforma agrária. Em conformidade com o §1º desse artigo, essas aquisições podem ser efetivadas por meio de dispensa de licitação se os preços ofertados forem condizentes com os do mercado local, se estiverem de acordo com os dizeres do art. 37 da Constituição Federal e se os gêneros alimentícios se enquadrarem nos controles de qualidade instituídos pelas legislações que normatizam a matéria (Lei n. 11.947, Brasil, 2009).

O universo da agricultura familiar é constituído por pequenos e médios produtores, o que representa a maioria de produtores rurais no Brasil. A agricultura familiar corresponde a cerca de 4,5 milhões de estabelecimentos, o segmento detém 20% das terras e responde por 30% da produção do país. Em alguns produtos básicos da dieta do brasileiro, esse segmento chega a ser responsável por 70% da produção (Santos, 2010).

A aquisição da alimentação escolar da agricultura familiar tem provocado mudanças significativas ao propiciar que alimentos saudáveis e regionais sejam consumidos por alunos da rede pública brasileira, cotidianamente. A utilização dos valores descentralizados pelo FNDE promoveu uma inovação nos trâmites de compra e venda de hortifrutigranjeiros pelo

serviço público, a compra direta do agricultor familiar (Gomes, 2016). Essa inovação se deve ao fato de que a comercialização, além de favorecer o desenvolvimento econômico e regional, incentiva a organização, a formalização e a inclusão social e econômica do homem do campo. Não obstante a liberação do recurso do FNDE, as instituições públicas ainda enfrentam algumas dificuldades, como questões técnicas e de organização de produção. Outro fator desafiante a ser superado é de natureza jurídica, pois existem diferentes interpretações em relação aos dispositivos legais para os processos de aquisição desses alimentos e, também, diferentes motivações para os compradores, implícitas nas legislações vigentes.

O presente estudo objetivou analisar as dificuldades das Instituições Federais de Ensino (IFEs) de adquirir gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, e propor soluções para aproximar compradores e vendedores. Para alcançar este objetivo, fez-se necessário analisar os limites e desafios que as IFEs têm que enfrentar para organizar procedimentos de compras; identificar as dificuldades que os agricultores e empreendedores familiares têm de se organizar no atendimento das demandas dos órgãos públicos; bem como sugerir estratégias para minimizar as dificuldades de compradores e fornecedores.

A nossa contribuição visa a apresentar opções para resolver essa demanda, não só para as organizações que são objeto deste estudo, como também para outras organizações, gerando conhecimentos que potencialmente podem apoiá-las em seu processo de aquisição de produtos da agricultura familiar. Por outro lado, espera-se contribuir para melhorar o acesso dos agricultores familiares a esse mercado e, conseqüentemente, contribuir para melhorar a qualidade de vida e geração de trabalho e renda das comunidades rurais.

O trabalho está organizado da seguinte forma: na próxima seção, apresenta-se o contexto e a realidade investigada. Na seção três, discute-se a situação problema. A quarta seção apresenta uma análise da situação e a proposta de intervenção e, na seção cinco, são apresentadas as considerações finais, indicando-se os limites e os desafios enfrentados pelos órgãos públicos na aquisição de alimentos, bem como sugestões de melhoria desses processos, e recomendam-se pesquisas futuras.

2. Contexto e a Realidade Investigada

Uma alimentação saudável e adequada proporciona uma melhor qualidade de vida, auxilia no rendimento escolar do aluno e contribui para a formação de práticas alimentares saudáveis, desde que compreenda o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura e as

tradições locais.

A Lei 11.947/2009 inovou ao obrigar a utilização de, no mínimo, 30% dos recursos enviados pelo FNDE para custear o PNAE com a aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar. O agricultor familiar que fornece a sua produção para a alimentação escolar colabora com o desenvolvimento econômico regional, para a valorização dos produtos familiares, incentiva a organização, a cooperação, a formalização e a inclusão social e econômica do homem do campo. Mas ainda existem alguns fatores que dificultam o fornecimento dos pequenos produtores, por exemplo, questões técnicas e de organização da produção. Por outro lado, a forma como a administração pública organiza seus procedimentos de compra impacta significativamente a capacidade de participação dos agricultores. Esse fator é de natureza jurídica: existem diferentes interpretações dos dispositivos legais que permitem os processos de aquisições, assim como diferentes motivações dos compradores.

As compras públicas sustentáveis encontram amparo na Lei 8.666/1993, e as compras públicas sustentáveis da agricultura familiar, na Lei 11.947/2009. As duas legislações têm o mesmo peso hierárquico, porém as compras processadas através de processos de licitação respaldadas pela Lei 8.666/1993 têm caráter obrigatório de ampla concorrência.

É importante ressaltar que a Lei 11.947/2009 dispõe sobre a obrigatoriedade do gasto do recurso do PNAE com agricultura familiar e, em seu art.14, §1º, afirma que as aquisições poderão ser realizadas dispensando-se os procedimentos licitatórios, mas não define a modalidade de compra a ser contratada. A legislação que define a forma de fazer aquisições de gêneros de alimentação da agricultura familiar é a Lei 12.188/2010 que, em seu art. 19, cria a chamada pública e aponta seus requisitos (Lei n. 12.188, 2010).

A realidade vivida pelos órgãos públicos de Uberlândia, municipais, estaduais e federais, em especial, pelos órgãos públicos federais, indica que os agricultores não conseguem organizar-se para participar das chamadas públicas promovidas no processo de aquisição dos produtos, o que implica no descumprimento do art. 14 da Lei 11.947/2009 por parte dos órgãos públicos em adquirir, no mínimo, 30% dos produtos da agricultura familiar. Essa é a motivação que justifica este trabalho.

3. Diagnóstico da Situação Problema

No Estado brasileiro as compras públicas, direta ou indiretamente, configuram-se como instrumentos de políticas públicas, sendo possível considerar impactos na proteção ao meio ambiente, estímulo ao emprego e renda, inclusão educacional, proteção aos discriminados e

diminuição das desigualdades.

As aquisições empreendidas pelas esferas públicas têm a propensão de proporcionar a expansão da economia sustentável, além disso, pode oportunizar a concorrência, com o estímulo aos mercados formais, ao fomento à tecnologia. Esse direcionamento à merenda escolar promove a formação de ciclos curtos, nos quais a produção e o consumo acontecem na mesma localidade, e ainda promove uma influência recíproca entre agricultores e consumidores, podendo resultar na ampliação da oferta de uma alimentação saudável e um propósito assertivo sobre a economia local.

O PNAE se fortaleceu no governo Lula (2003-2010), momento em que surgiram diversas políticas sociais, resultados de exigências pleiteadas por movimentos sociais. Direcionado para as instituições de Ensino Básico, as aquisições de gêneros de alimentação se processam em conformidade com os cardápios elaborados pelo(a) nutricionista da localidade.

No entanto, é preciso melhor preparo dos gestores e agricultores para que, nos diversos contextos existentes no Brasil, se possam efetivar as políticas públicas voltadas para estes segmentos. A realidade investigada neste trabalho será descrita na seção a seguir.

4. Análise da Situação Problema e Proposta de Intervenção

4.1 O processo das compras públicas

A literatura sobre compras públicas aborda, em quase sua totalidade, valores com característica exclusivamente econômica ou assuntos utilitaristas. Poucos trabalhos, como o de Saraiva et al (2013), abordam questões de interesse público, como a compreensão do dever de se praticar estratégias de consolidação do vínculo entre os órgãos públicos e os agricultores familiares no sentido de fortalecer o processo de compras de gêneros de alimentação para a merenda escolar da agricultura familiar. O uso do poder de compra do governo, orientado para os interesses públicos, parece não ser tão evidente.

Compreendemos a melhoria do interesse público nas compras governamentais como o uso do poder de compra do governo objetivando o bem-estar social, a sustentabilidade, a geração de emprego, a segurança das minorias e a inclusão social. A administração pública organiza seus processos de compra de uma maneira que causam impacto significativo na capacidade de participação dos agricultores. Em síntese, significa utilizar as compras públicas considerando a geração de valor público. Com esse espírito, a seguir serão apresentados os resultados da pesquisa realizada para este trabalho.

Para alcançar os objetivos propostos, a pesquisa compreendeu os aspectos institucionais, os

aspectos sobre o PNAE e os aspectos legais e sob a ótica dos agricultores, que para fins de orientação para este trabalho, foram divididos em dois grupos: os participantes e os não participantes do PNAE, compreendendo questões sobre o agricultor, e questões sobre o PNAE no que tange a participação ou não no programa.

4.1.1 Aspectos institucionais

O processo de compras públicas movimentou valores significativos no contexto econômico brasileiro. Dos órgãos participantes da pesquisa, três recebem orçamento do PNAE desde 2012, e um não soube precisar quando sua instituição passou a receber.

Questionados sobre a quantidade de alunos atendidos com este orçamento, o valor do orçamento recebido no exercício de 2016, e se esse orçamento foi suficiente para atender a demanda, percebeu-se que os valores recebidos do FNDE foram insuficientes para custear a merenda escolar e todas as Instituições Federais de Ensino tiveram que utilizar seu próprio orçamento para complementá-los. Embora o PNAE seja um programa de caráter suplementar, seria pertinente uma reavaliação de valores per capita, uma vez que o orçamento de custeio das IFEs, em sua maioria, não é suficiente, o que pode vir a comprometer o objetivo final das instituições de ensino, que é a educação.

4.1.2 Aspectos sobre o PNAE

As Instituições deveriam operacionalizar o orçamento do PNAE por meio de chamada pública. Dois Gestores responderam que suas Instituições executaram e foram bem sucedidas, um Gestor disse que sua Instituição lançou o processo, mas não foi bem sucedida, e outro Gestor disse que sua Instituição ainda está organizando seu primeiro processo.

Todas as Instituições pesquisadas enfrentaram e ainda enfrentam dificuldades de operacionalização, mas foi possível perceber o comprometimento dos atores envolvidos nos processos, ainda que seja necessário minimizar as dificuldades na conciliação dos dispositivos que regem as compras públicas da agricultura familiar.

Nos questionamentos sobre os produtores que participaram do processo de chamada pública, os gestores que executaram a aquisição responderam que os participantes eram todos componentes de associações e/ou cooperativas. O Gestor 2 informou que, recentemente, além de organizações, conseguiram adesão de 8 produtores individuais. O Gestor 4 afirmou que produtores individuais nunca compareceram às chamadas e apenas uma cooperativa tem atendido às aquisições da IFE. É preciso desenvolver mecanismos que propiciem a participação de um maior número de produtores e suas organizações nos processos de chamada pública, de modo a contribuir com o desenvolvimento da agricultura familiar local.

Indagados sobre o tipo de gêneros de alimentação que as Instituições adquiriram ou pretendem adquirir da agricultura familiar, os Gestores 2 e 4 compram frutas, legumes, raízes e verduras, sendo que o Gestor 2 ainda compra arroz orgânico e feijão localmente, o que demonstra ser possível ampliar a cesta das compras públicas. Os gestores 1 e 3 pretendem comprar frutas, legumes, raízes e verduras.

Proporcionar um leque maior de opção de venda contribui com a comercialização dos gêneros de alimentação da agricultura familiar, e ainda, com o fortalecimento sustentável do setor. A amplitude do Estado, no quesito compras institucionais, pode se configurar num instrumento para a realização de políticas públicas que estimulem a geração de renda para as famílias em situação de vulnerabilidade, oriunda da produção e comercialização de produtos originados da agricultura familiar (Turpin, 2008).

4.1.3 Aspectos legais

Os recursos federais transferidos pelo FNDE para a merenda escolar são regulamentados pela Resolução nº 26 de 17 de junho de 2013, que determina que a aquisição de gêneros de alimentação da agricultura familiar seja executada por Chamada Pública, modalidade de compra que difere das previstas na Lei 8.666/1993. Nos editais de Chamada Pública, em conformidade com o Parágrafo Único do art. 17 do Decreto nº 8.293/2014, deve conter a lista de gêneros alimentícios a ser adquirida, a quantidade, a descrição dos produtos, local de entrega, critérios de seleção dos beneficiários ou organizações fornecedoras, condições contratuais e lista de documentos necessários para habilitação.

Sobre o processo percorrido para comprar por meio de Chamada Pública, percebe-se que cada Instituição pesquisada usa uma metodologia distinta na condução de seus processos, porém é possível identificar, pelas respostas, que todas utilizam os critérios mínimos estabelecidos pelo Decreto nº 8.293/2014. Essa maneira de adquirir alimentos é relativamente nova para as IFEs, o que pode explicar a distinção na operacionalização.

Questionada a opinião sobre as leis que regem as compras públicas e as leis que regem as compras públicas da agricultura familiar, dois gestores entendem a Chamada Pública como um instrumento de incentivo, de fundamental importância para os Agricultores Familiares. No entanto, no quesito operacionalidade, dois deles apontam a existência de muitas leis que versam sobre o tema, o que torna o processo burocrático e nem sempre eficiente.

Em síntese, dentre as quatro IFEs analisadas, apenas duas conseguiram efetivar suas compras, as outras duas estão se estruturando para fazê-lo. As dificuldades apresentadas estão relacionadas à oferta de produtos, que é restrita em sua maioria a frutas e hortaliças, e aos

entraves da legislação (conforme descritos em 4.1.3), em razão da complexidade do processo de compras públicas e das determinações definidas pela Lei nº 8.666/1993.

Fortalecer o elo entre os agricultores familiares e os órgãos públicos é fundamental para a obtenção de resultados positivos nos processos de compras. A próxima seção irá apresentar o resultado das pesquisas efetivadas com os agricultores familiares.

4.2 Os agricultores e a oferta para o PNAE

Nesta seção vamos identificar e analisar as dificuldades que os agricultores e empreendedores familiares têm de se organizar para atender as demandas dos órgãos públicos, e buscar respostas que possam ajudar as partes interessadas nesta empreitada.

4.2.1 Questões sobre o Agricultor

Dos agricultores participantes desta pesquisa, 100% classificam-se no estrato de agricultores familiares, isto é, propriedades de até 4 módulos fiscais, de acordo com a definição legal prevista no art. 3º da Lei nº 11.326/2006. No Brasil, esse estrato abriga um número significativo de pessoas em situação de pobreza. Direcionar os recursos para aquisição da merenda escolar da agricultura familiar local fortalece a ideia de que canalizar as políticas públicas para este segmento pode propiciar o alcance de um público que precisa da intervenção do Estado.

Somando-se os membros dessas 11 famílias, tem-se um total de 60 pessoas que, direta ou indiretamente, estão envolvidas com as atividades de plantar, colher e entregar os produtos. No que diz respeito ao questionamento sobre o que é cultivado na propriedade, os produtos que mais se destacaram foram as hortaliças, e logo depois as frutas, legumes e grãos.

A maioria dos produtores que participam do PNAE, além de entregar produtos para o programa, também comercializam no Ceasa, exceto um agricultor, que futuramente pretende operar no varejo. Já os que não participam do programa fizeram a transição agroecológica e comercializam seus produtos, que são orgânicos, na Feirinha Solidária da UFU, espaço organizado por meio do Cieps, incubadora que assessora trabalhadores que se organizam a partir dos princípios da Economia Popular Solidária na Universidade Federal de Uberlândia.

No questionamento sobre a principal fonte de renda da família, dos 11 agricultores entrevistados, apenas 6 deles sobrevivem da comercialização de sua produção. E é exato o grupo que participa do PNAE. Foi predominante a manifestação de que houve aumento do rendimento familiar desse grupo. Ainda que o governo atrase na liberação do recurso, a entrega semanal de produtos propicia condições do agricultor constantemente ter dinheiro.

Os outros 5 entrevistados (os que não comercializam para o PNAE) complementam sua renda por meio da aposentadoria de um membro da família, das esposas que trabalham como diaristas, entre outros. A instabilidade enfrentada pelos agricultores faz com que, muitas vezes, aceitem valores mínimos pelos seus produtos (Fernandes, 2015). Em algumas regiões do país, muitos trabalhadores vendem dias de trabalhos para os grandes fazendeiros em troca de materiais necessários a sua sobrevivência. Suas mulheres duplicam sua jornada de trabalho, indo fazer limpeza nas casas da cidade (Betanho, 2008).

Portanto, analisando os dados iniciais da pesquisa, podemos inferir que o programa colabora na melhoria das condições de vida das famílias dos agricultores. Com o PNAE, os mesmos têm fonte constante de renda e podem planejar-se para viver da terra, sem precisar vender dias de trabalho precarizado.

Quanto às condições de uso da terra, a maioria são assentados e ocupantes e, nas legislações do PNAE, consta a obrigatoriedade de priorizar as compras institucionais de gêneros dos assentados da reforma agrária. Aproxima-se desse público pode propiciar resultados positivos para os processos de compras institucionais das IFEs pesquisadas.

4.2.2 A Percepção do PNAE na visão dos agricultores participantes do programa

De todos os agricultores entrevistados, 6 entregam produtos para o PNAE. Questionados sobre os motivos de participação, citam essa opção como uma maneira de comercializar os produtos, expansão de mercado, venda garantida em maior quantidade de produtos, dentre outras. Com o recurso resultante, foi possível fazer aquisições de implementos agrícolas, carretas para transportar os produtos, reformas nas propriedades, melhoria das pastagens etc.

Percebeu-se que a maioria das estratégias dos agricultores estão relacionadas às práticas do agronegócio (uso de insumos para o controle de pragas, monocultura, comercialização em grandes quantidades). O PNAE, em relação aos agricultores entrevistados, não causou o efeito de diversificação, mas sim um aumento significativo de produção especializada.

Em relação à produção para autoconsumo, como o grupo de agricultores que produz para o PNAE cultiva praticamente um único tipo de variedade, eles não produzem para consumo próprio. No caso do segundo grupo, a dinâmica operacional da produção agrícola enveredou pelos caminhos da agroecologia, produzindo para autoconsumo e comercializando pequenas quantidades, porém a produção final é altamente diversificada.

Além da produção livre de agrotóxicos, a agroecologia objetiva assegurar a permanência das famílias no campo, a preservação dos recursos naturais e, principalmente, a autonomia dos agricultores que vendem seus produtos sem depender de atravessadores. Neste sentido, é

cabível promover orientação e formação destes agricultores para que os mesmos participem de chamadas públicas, considerando que seus produtos são benéficos para a merenda escolar e, além disso, o outro fator motivacional para esta participação, é que a legislação prevê pagamento de um acréscimo de até 30% para produtos agroecológicos ou orgânicos, em conformidade com o disposto no § 1º do art. 17 da Lei nº 12.512/2011.

Quanto ao tempo dedicado à produção, a maioria dos agricultores dedicam, em média, 12 horas diárias de trabalho, uma vez que o cultivo requer acompanhamento, e esse acompanhamento é realizado sem levar em consideração finais de semana e feriados. O motivo dessa jornada extensa é a necessidade de garantir a entrega dos alimentos.

Também foi questionado se, a partir da inserção no Programa, houve aumento da necessidade de mão de obra para garantir a produção em quantidade e tempo hábil, e como a situação foi resolvida. A maioria dos agricultores que participam do PNAE (3) indicou que houve necessidade de aumentar a mão de obra, mas que a própria família "deu jeito", aumentando as horas de trabalho ou incorporando novos membros da família ao trabalho. Identificou-se ainda o uso apoio mútuo entre os agricultores: quando precisam, os amigos se juntam e apoiam a produção, ora num lote, ora em outro, sem ônus financeiro. Essas parcerias são denominadas mutirões ou puxirões (Betanho, 2008). Muitas vezes, na entrega dos produtos, quando moram próximos, eles reúnem os produtos em um único veículo. Entre os vizinhos participantes do PNAE, existem muitas trocas de experiências e informações, principalmente questões sobre o programa, sobre preço, pagamento e outros fatores.

4.2.3 A Percepção do PNAE na visão dos agricultores não participantes do programa

A Lei 11.947/2009 trouxe oportunidade de estabelecer relação entre a produção e o consumo, como resultado estratégico de segurança alimentar e nutricional. No entanto, o acesso ao programa só é permitido aos agricultores familiares portadores da DAP - portanto, os agricultores que ocupam terras sem título de posse, ou meação (por exemplo, os agricultores acampados e os ocupantes das áreas coletivas dos assentamentos) ficam à margem do programa. Dos agricultores entrevistados, tivemos dois nessa situação.

Outro fator importante apontado como dificuldade, diz respeito à logística. Nem todos têm carro, e alegam não saber como farão a entrega dos produtos, caso consigam ingressar no programa. Entendemos que essa manifestação de preocupação se refere ao fato de que eles terão que pagar fretes, o que aumentará os custos de produção e distribuição, e reduzirá a parcela do recurso que sobrar para eles, o que se configura também como um problema social e econômico, que pode reduzir o efeito da geração de renda do PNAE.

Todos os agricultores têm interesse em participar. Indagados sobre o que eles precisam para tanto, as demandas se relacionam à formação, que garantiria informações para a busca de documentos e condições de participação; logística de transporte dos produtos até os pontos de entrega; capacidade de planejamento, organização e produção em escala suficiente (que pode ser coletiva, no caso dos agricultores incubados no Cieps); e assessoria técnica.

4.3 Recomendações para os compradores

A Resolução FNDE nº 26/2013 estabelece que a compra direta de gêneros para a merenda escolar seja processada por meio de chamada pública. A lei que rege as compras e contratações públicas é a Lei nº 8.666/1993, e a que estabelece critérios para aquisição de gêneros de alimentação para a merenda escolar, diretamente do agricultor familiar é a Lei nº 11.947/2009. As duas são leis federais, e uma não se sobrepõe à outra. Elas estabelecem, para os gestores públicos, diferentes maneiras de lidar com as compras públicas para a alimentação escolar, além de exigir capacitação dos atores envolvidos nos processos de compras.

É essencial a adoção de mecanismos que proporcionem uma maior proximidade entre os gestores públicos e os agricultores, com o intuito de facilitar a aquisição dos alimentos. Otimizar o diálogo entre gestores e agricultores regionais configura numa alternativa viável, uma vez que, conforme demonstrado no resultado desta pesquisa, a comercialização via chamada pública é uma novidade na região, e ambos os lados precisam se ajustar.

Algumas práticas têm se mostrado proveitosas e podem ser empregadas na operacionalização das chamadas públicas das Instituições Federais de Ensino, como um facilitador para se obter êxito nos editais lançados. A proximidade entre as partes interessadas sejam elas os gestores públicos e os agricultores familiares, permite saber quais os tipos de produtos agrícolas são produzidos no município e região; apresentar quais os tipos de produtos que serão demandados pelas instituições; saber se existe e quais são as organizações formais do município e região; saber se os agricultores têm DAPs; saber se os agricultores individuais ou as organizações têm interesse em participar dos processos de chamada pública.

A aquisição de gêneros de alimentação precisa ser norteada por cardápios, preferencialmente contendo itens produzidos na região, sendo obrigatório o envolvimento da nutricionista no processo, bem como dos atores envolvidos no preparo da alimentação. Nesse contexto, promover uma maior proximidade com os agricultores familiares e suas organizações, e capacitar os atores envolvidos nos processos de chamadas públicas, possibilita aos gestores públicos obter resultados positivos em seus processos e ainda incentivar o desenvolvimento

da agricultura local, contribuindo para a qualidade da alimentação fornecida na merenda escolar, e igualmente, com a geração de renda aos agricultores familiares.

4.4 Recomendações para os fornecedores

A oportunidade de ter acesso ao mercado institucional, aproximando o consumidor da produção de base familiar, foi um avanço alcançado pelo PNAE. A agricultura familiar é responsável pela maioria dos alimentos que chegam à mesa dos brasileiros. Além de compor a alimentação essencial da população, ela oferta grande complemento à produção nacional, assim, esta política pública surge com novas perspectivas de mercado e incentivo de práticas de produção menos prejudiciais ao meio ambiente (Triches & Schneider, 2010).

Ao direcionar os recursos para que as compras institucionais para a merenda escolar seja centrada na agricultura familiar, preferencialmente local, a legislação do PNAE busca alcançar um público que necessita do apoio do Estado. Entretanto, muitos desafios ainda precisam ser superados. Dentre eles, segundo dados desta pesquisa, o primeiro desafio consiste na obtenção da DAP. Para participarem dos processos de chamadas públicas, mesmo na categoria individual, eles precisam apresentar a DAP, e alguns agricultores ainda não a têm; por morar em acampamentos, ainda não possuem o documento da terra e, para emissão da DAP, as empresas estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e os sindicatos rurais e de trabalhadores rurais, que são os órgãos autorizados a emití-la, pedem a comprovação da posse legal da terra.

Outro desafio apontado é a questão da logística. Neste quesito, a preocupação é um somatório de vários fatores: o transporte, a produção em escala e a garantia da quantidade a ser entregue. Precisam de organização e planejamento para não perder produtos na fonte, uma vez que a entrega normalmente é semanal, e ponto a ponto. Eles têm receio de ter prejuízo e/ou não conseguirem arcar com as responsabilidades, dadas às multas que condicionam o fechamento dos contratos de fornecimento.

A produção do tipo monocultura também se configura um desafio a superar, uma vez que a legislação do PNAE prioriza aquisição de gêneros alimentícios diversificados. Para os órgãos públicos, seria importante comprar todos os itens da chamada pública dos mesmos grupos, pois além de facilitar o gerenciamento dos contratos, ainda tem o fator que, caso não se consiga comprar tudo dos produtores da agricultura familiar, precisam movimentar processos licitatórios para a aquisição dos itens que estão faltando e, isso se configura em atrasos no atendimento das necessidades das escolas.

Esse fator provoca outro gargalo a ser superado: a dificuldade de se organizar coletivamente para planejar, produzir e comercializar. Na maioria das vezes, os interesses particulares se sobrepõem ao coletivo. Como não conseguem sobrepujar os obstáculos internos de organização, abrem disputas, muitas vezes entre eles mesmos. As ações coletivas são importantes no esforço de alcançar objetivos comuns a todos eles.

Como sugestão para minimizar estas dificuldades, a proposta deste estudo é organizar um programa de formação para os agricultores, no estilo passo a passo, e motivá-los a compreender a importância e os benefícios que o conteúdo poderá trazer para eles.

5. Considerações Finais

Neste trabalho, buscou-se analisar os desafios enfrentados pelas IFEs na operacionalização dos processos de compras governamentais para aquisição de alimentos da agricultura familiar e para a realidade dos beneficiários em um contexto local. Nesse caminho, buscou-se identificar os processos de aquisição e de fornecimento, analisando limites e desafios para aproximar oferta e demanda.

Os resultados apontam que é perfeitamente possível processar as compras públicas de gêneros de alimentação para a merenda escolar, da agricultura familiar, utilizando a Lei nº 8.666/1993 e a Lei 11.947/2009, uma vez que elas não se sobrepõem. É perfeitamente possível o alinhamento, haja vista que a gestão pública deve ser conduzida e pautada em princípios fundamentais, entre eles o princípio da legalidade, uma vez que, ao gestor público, só é lícito fazer o que está previsto em lei.

Logo, podemos inferir que as dificuldades na operacionalização das chamadas públicas advêm da necessidade da gestão pública se organizar, propiciando uma melhor formação aos atores envolvidos nos processos, assegurando resultados satisfatórios na execução dos processos de chamada pública.

Observou-se ainda que a proximidade entre os gestores públicos e os agricultores familiares e suas organizações parece ser benéfica para ambos os lados, haja vista que, esta proximidade logrou êxito nos resultados das chamadas públicas realizadas por duas das instituições pesquisadas.

Os resultados desta pesquisa, que sintetizam as melhores práticas de aquisições de duas IFEs, e ainda o conhecimento da realidade dos agricultores locais, nos permitem sugerir o seguinte passo-a-passo para a aquisição de produtos da agricultura familiar local para a merenda escolar:

- 1º passo – Verificar o orçamento da IFE;
- 2º passo – Promover a articulação entre os atores sociais para o mapeamento dos produtos disponíveis, verificação da documentação e aproximação institucional;
- 3º passo – Construção do cardápio pelo setor de nutrição;
- 4º passo – Pesquisa de preço no mercado local para construir os valores de referência a constar no edital;
- 5º passo – Chamada Pública;
- 6º passo – Promover a elaboração do Projeto de Venda – responsabilidade dos agricultores ou de suas organizações;
- 7º passo – Habilitação dos projetos de venda (recebimento e seleção);
- 8º passo – Apresentação de amostra para o controle de qualidade;
- 9º passo – Assinatura do contrato de compra;
- 10º passo – Termo de recebimento e pagamento dos agricultores.

O PNAE é um programa que tem capacidade para um maior aproveitamento, tanto por parte da administração pública quanto por parte dos agricultores familiares. O processo de capacitação dos atores envolvidos se configura em quesito necessário para ampliar a articulação da inserção dos agricultores familiares nessa política pública.

Espera-se que este trabalho tenha contribuído com o debate sobre políticas públicas para a agricultura familiar, destacando o relevante papel das compras institucionais e, ainda, na reflexão sobre a importância de criar mecanismos que propiciem a participação de agricultores familiares, aproximando oferta e demanda.

Referências

Betanho, C. (2008). *Produção e comercialização em assentamentos de reforma agrária do MST: pesquisa participativa e pesquisa-ação em Pernambuco e no Rio Grande do Sul*. Tese de doutorado, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, Brasil.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (1988). Brasília. Recuperado em 25 de junho de 2016, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Corrêa, V. P.; & Ortega, A. C. (2002 , agosto). PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: qual o seu objetivo e público alvo? *Anais do Congresso Brasileiro De Economia E Sociologia Rural*, Passo Fundo, RS, Brasil,40.

Decreto-Lei n. 200 de 25 de fevereiro de 1967 (1967). Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 25 de junho de 2016, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De10200.htm

Decreto nº 8.293 de 12 de agosto de 2014 (2014). Altera o Decreto nº 7.775, de 04 de julho de 2012, que dispõe sobre o Programa de Aquisição de Alimentos. Brasília, DF. Recuperado em 16 de fevereiro de 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Decreto/D8293.htm

Fernandes, J. E. (2015). *A formação para o trabalho da agricultura familiar camponesa: os limites e desafios nos processos de resistência para a produção e comercialização na cidade de Uberlândia.* Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG, Brasil.

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. (2016). *Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar.* Recuperado em 25 de agosto de 2016, de <http://www.fn-de.gov.br/programas/alimentacao-escolar/agricultura-familiar>

Gomes, R., M. (2016). *Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar.* Recuperado em 25 de agosto de 2016, de <http://www.fn-de.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-material-de-divulgacao/alimentacao-manuais/item/8595-manual-de-aquisicao-de-produtos-da-agricultura-familiar>

Lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979 (1979). Altera o disposto nos arts. 49 e 50 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 10 de abril de 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6746.htm

Lei nº 8.666, de 12 de junho de 1993 (1993). Dispõe sobre normas gerais de licitações e contratos administrativos no âmbito dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Brasília, DF. Recuperado em 25 de junho de 2016, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm

Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006 (2006). Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília, DF. Recuperado em 10 de abril de 2017, de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm

Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009 (2009). Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Brasília, DF. Recuperado em 07 de outubro de 2016, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm

Lei nº 12.188 de 11 de janeiro de 2010 (2010). Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 07 de outubro de 2016, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12188.htm

Lei nº 12.512 de 14 de outubro de 2011 (2011). Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Brasília, DF. Recuperado em 16 de setembro de 2016, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm

Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (1996). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF. Recuperado em 27 de março de 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm

Resolução nº 26 de 17 de junho de 2013 (2013). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Brasília, DF. Recuperado em 30 de março de 2017 de http://www.fnnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000026&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sgl_orgao=FNDE/MEC

Santos, S. R. (2010). *Agricultura Familiar no Brasil*. Recuperado em 14 de dezembro de 2015, de <http://www.webartigos.com/artigos/agricultura-familiar-no-brasil/31006/>

Saraiva, E. B., Silva A. P. F., Sousa, A. A., Cerqueira, G. F., Chagas, C. M. S., & Toral, N. (2013). Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Ciência & Saúde Coletiva*, 18(4), 01-06 . Recuperado em 27 de fevereiro de 2017, de <http://www.scielo.br/pdf/csc/v18n4/04.pdf>

Triches, R. M., & Schneider, S. (2010). Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. *Saúde e Sociedade*, 19(4), 933-945. Recuperado em 22 de fevereiro de 2017, de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902010000400019ww.scielo

Turpin, M. E. (2008). *A Alimentação Escolar Como Vetor De Desenvolvimento Local E Garantia De Segurança Alimentar E Nutricional*. Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP Brasil. Recuperado em 30 de março de 2017, de http://www.eco.unicamp.br/docdownload/monografias/Maria_Elena_Turpin.pdf