

O PAPEL DO COOPERATIVISMO NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA/PR

*The role of cooperativism in the national school feeding program
in the municipality of Guarapuava/PR*

DOI:10.48075/igepec.v26i1.27059

Joseane Carla Schabarum
Clério Plein
Dirceu Basso

O PAPEL DO COOPERATIVISMO NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA/PR

The role of cooperativism in the national school feeding program in the municipality of Guarapuava/PR

Joseane Carla Schabarum

Clério Plein

Dirceu Basso

DOI:10.48075/igepec.v26i1.27059

Resumo: O presente estudo teve por objetivo investigar o acesso das cooperativas na política pública do Programa Nacional da Alimentação Escolar no município de Guarapuava-PR, durante os anos de 2015 a 2018. Realizou-se consulta de dados secundários no Sistema de Gestão de Prestação de Contas, de domínio público. Dentre os resultados encontrados, a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar aumentou progressivamente no decorrer dos anos analisados, perfazendo quase 50% do recurso destinado a alimentação escolar municipal pelo FNDE no ano de 2018. Os resultados identificaram que uma Central de Associações foi a grande responsável pelo fornecimento desses alimentos em todos os anos e duas cooperativas forneceram pontualmente em 2016 e 2018 uma pequena porcentagem de gêneros alimentícios.

Palavras-chave: Cooperativismo. Agricultura familiar. Compras públicas.

Abstract: *This study aimed to investigate the access of cooperatives in the public policy of the National School Food Program in the municipality of Guarapuava-PR, during the years 2015 to 2018. We consulted secondary data in the public domain Accountability Management System. Among the results found, the purchase of foodstuffs from family farming increased progressively over the years analyzed, making up almost 50% of the resource destined to municipal school feeding by the FNDE in 2018. The results identified that a Central of Associations was responsible for the supply of these foods every year and two cooperatives provided punctually in 2016 and 2018 a small percentage of foodstuffs.*

Keywords: *Cooperativism. Family farming. Public purchasing.*

Resumen: *El presente estudio tuvo por objetivo investigar el acceso de las cooperativas en la política pública del Programa Nacional de la Alimentación Escolar en el municipio de Guarapuava-PR, durante los años 2015 a 2018. Se realizó consulta de datos secundarios en el Sistema de Gestión de Rendición de Cuentas, de dominio público. Entre los resultados encontrados, la adquisición de productos alimenticios de la agricultura familiar aumentó progresivamente a lo largo de los años analizados, alcanzando casi el 50% del recurso destinado a alimentación escolar municipal por el FNDE en el año 2018. Los resultados identificaron que una Central de Asociaciones fue la gran responsable por el suministro de esos alimentos en todos los años y dos cooperativas proporcionaron puntualmente en 2016 y 2018 un pequeño porcentaje de productos alimenticios.*

Palabras clave: *Cooperativismo. Agricultura familiar. Compras públicas.*

INTRODUÇÃO

As discussões recentes sobre a questão da segurança alimentar e nutricional, englobam cada vez mais temas correlacionados como políticas públicas, questões agrárias e desenvolvimento sustentável. Temas pertinentes que atualmente compõe a pauta da agenda mundial adotada na Cúpula das Nações Unidas sobre o desenvolvimento sustentável em setembro de 2015, composta por 17 objetivos e 169 metas a serem atingidas até 2030. A agenda 2030 engloba quatro dimensões a saber: social, ambiental, econômica e institucional. Dentre os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) chama-se aqui a atenção para o ODS 2, Fome Zero e agricultura sustentável, que inclusive, coloca a questão da fome e da produção de alimentos em um único objetivo. Esse sugere metas para acabar com o problema, alcançar a segurança alimentar e a melhoria da nutrição, além de promover a agricultura sustentável.

Dentre as políticas públicas alimentares de maior destaque para a promoção da segurança alimentar e nutricional (SAN), o estímulo à agricultura familiar, suas organizações e o desenvolvimento sustentável, destaca-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O PNAE surge inicialmente para atender às necessidades nutricionais dos discentes durante sua permanência na escola, contribuindo para o seu desenvolvimento, aprendizagem e a melhora do rendimento escolar, promovendo formação de hábitos alimentares saudáveis e é um dos maiores programas alimentares públicos de sucesso (FNDE, 2013).

No entanto, é a partir da Lei 11.947 de 2009, que o PNAE apresenta dentre suas diretrizes, além do direito à alimentação saudável e adequada, a inclusão da educação alimentar e nutricional, incorporada ao processo de ensino aprendizagem e o apoio ao desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2009).

A maior inovação deste programa, para tal objetivo, foi tornar obrigatória a utilização de no mínimo 30% do total dos recursos financeiros, repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) às entidades executoras, para aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local, preferencialmente direto da agricultura familiar, do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas. Além disso, dentre a obtenção desses produtos, deixa claro a preferência para adquirir produtos orgânicos e /ou agroecológicos (BRASIL, 2009).

A aquisição de produtos da agricultura familiar é positiva ao reduzir o custo de compra, incrementar o desenvolvimento local e ainda, permitir a oferta de refeições mais saudáveis, priorizando os alimentos in natura e de âmbito local, em substituição aos industrializados e provenientes de longas distâncias; estando em consonância inclusive com as mais recentes recomendações nutricionais do Guia Alimentar para a População Brasileira (CIRO E FREITAS, 2013; BRASIL, 2014), assistência técnica e o acesso aos demais mercados para os agricultores.

Portanto, essa recente criação de políticas públicas de incentivo à aquisição de produtos da agricultura familiar, a exemplo do PNAE e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), fomentou a criação de diversas cooperativas e outros arranjos organizativos. Aos agricultores isso representa mais garantia e segurança na comercialização dos produtos e melhores oportunidades de acesso ao mercado; pois em termos de demanda, diversidade, quantidade etc., que por vezes ao pequeno agricultor informal, pode ser inviável, a união destes lhes permite integrar e permanecer nesses mercados.

Embora o papel do estado seja importante na manutenção de políticas públicas, como as de aquisição de alimentos, sem a ação das organizações da agricultura familiar, seus sindicatos, cooperativas e associações, esses programas não teriam avanços consideráveis.

Posto isso, a alimentação escolar que inicialmente referia-se apenas a questões educacionais e nutricionais, passou a operar como um instrumento de geração de renda para os agricultores familiares e de desenvolvimento rural sustentável, sem deixar de ressaltar a segurança alimentar e nutricional dos estudantes pelo consumo de alimentos de melhor qualidade e dos próprios agricultores, com a melhoria em seus rendimentos.

Ressalta-se a importância do poder de regulação do estado para a institucionalização de mercados para agricultores e suas organizações e para a possibilidade de utilizar os programas alimentares na reprodução e manutenção das cadeias alternativas através de uma intervenção nas escolhas alimentares da população beneficiada.

Destacando a importância do PNAE como promotor da diversificação da agricultura, do desenvolvimento rural, da oferta de alimentos mais seguros e da cultura local, faz-se necessário averiguar como e se os agricultores e suas organizações, têm conseguido acessar a esse mercado público, e ainda, quais gêneros alimentícios eles têm fornecido, suas potencialidades e fragilidades. Indagações estas que se constituem no objetivo deste estudo.

2 – METODOLOGIA

A presente pesquisa desenvolvida tem abordagem quantitativa, qualitativa, descritiva e explicativa e partiu da análise de dados secundários da prestação de contas do (PNAE), disponibilizadas publicamente no site do FNDE, referente ao município de Guarapuava-PR. A amostra foi composta de 100% do recurso dispendido pelo FNDE para a alimentação escolar municipal.

Segundo Gil (2008), a pesquisa quantitativa tem por fim descrever com precisão fenômenos, valores e representações do objeto de estudo; realizada com auxílio de diferentes estratégias de tratamentos estatísticos dos dados coletados, para examinar as unidades e as suas inter-relações, que após análise permitem a elaboração de tabelas e gráficos. Sendo com base na análise desses elementos gráficos é que precede a redação do trabalho, geralmente complementada pela pesquisa qualitativa. A pesquisa qualitativa aplica-se com fins de sistematizar e descrever os achados, baseado em “uma sequência de atividades, que envolve a redução dos dados, a categorização desses, sua interpretação e a redação do relatório”, valendo-se principalmente de textos narrativos (GIL, 2008, p.133).

A pesquisa descritiva, como o nome sugere, visa descrever as características de determinada população ou fenômeno, ou então, o estabelecimento de relações entre variáveis pesquisadas. Gil (2008), sugere que esse tipo de pesquisa se propõe e é adequada a estudar o nível de atendimento dos órgãos públicos, como o realizado no presente estudo. Para além de descrever a existência entre as variáveis, buscou-se identificar fatores que determinem ou contribuam para os achados dos dados descritivos, fim esse da abordagem de uma pesquisa explicativa, que se dispõe a aprofundar mais o conhecimento e explicar o porquê das coisas (GIL, 2008).

Localizada na região Sul do Brasil, Centro-Sul do Paraná, Guarapuava é um município composto por uma população estimada em 182.644 habitantes (IBGE, 2020). O município conta com 69 escolas da rede municipal de ensino básico, 29 escolas da rede estadual de ensino e outras 36 escolas privadas (QEDU, 2021). Para a

pesquisa em questão analisaram-se os dados da rede municipal de ensino de Guarapuava que atende cerca de 18 mil alunos, servindo em média 29.855 refeições diárias pelo Programa Municipal de Alimentação Escolar (CAE, 2020, QEDU, 2021). A rede municipal de ensino em Guarapuava é composta pelos Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIS), Pré-Escola, Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos (EJA).

A coleta de dados fez-se por meio da análise de documentos oficiais disponíveis no *site* do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC). Sobre a prestação de contas da execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar da cidade de Guarapuava-PR dos anos de 2015 a 2018, onde foram identificados os gêneros alimentícios adquiridos da agricultura familiar (categorizados em sete grupos de acordo com a sua natureza: açúcares e doces; cereais e derivados; frutas e derivados; hortaliças e derivados; leguminosas e derivados; leite e derivados e ovos e derivados), os respectivos valores financeiros (em R\$) e o tipo de fornecedor (individual, associação ou cooperativa). Realizou-se consulta ao Conselho de Alimentação Escolar (CAE) do município de Guarapuava para obtenção do número total de refeições fornecidas no período analisado.

Os dados foram analisados descritivamente de forma simples, contendo frequências absolutas e relativas, além de medidas de tendência central. A partir disso foram elaborados tabelas e gráficos. Essas análises foram conduzidas com auxílio do software SPSS versão 22.0.

3 – RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 – O MERCADO INSTITUCIONAL DO PROGRAMA NACIONAL DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

O PNAE é gerenciado pelo FNDE e têm como objetivo suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos estudantes durante o seu período de permanência na escola. Sua origem data da década de 1940, mas somente na década de 1950 começa de fato a ser operado o PNAE, que contava com o orçamento do Fundo Internacional de Socorro a Infância – FISI. Apenas no ano 1955 foi assinado o primeiro decreto que criava a Campanha de Merenda Escolar – CME sob o comando do Ministério da Educação. Já em 1956 passou a se chamar Campanha Nacional de Merenda Escolar – CNME, e buscou-se desenvolver o programa em todo o país (FNDE, 2016).

Em 2001 criou-se a Medida Provisória n.º 2.178 que estabelece obrigatoriedade da compra de 70% dos recursos transferidos pelo governo federal em produtos básicos que respeitem os hábitos alimentares regionais e a vocação agrícola da região.

Outro avanço importante, em 2009, é a efetivação da Lei n.º 11.947 que além de regulamentar o PNAE define que 30%, do total do valor repassado às entidades executoras pelo FNDE para alimentação escolar, deve ser destinado à compra de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar e suas organizações, com preferência para produtos orgânicos e/ou agroecológicos. No caso da compra de produtos orgânicos, estes podem ser acrescidos em 30% a mais em seu valor de compra quando devidamente certificados. Dessa forma a Lei 11.947 passa ser, para a agricultura familiar, uma grande oportunidade de acesso a mercados públicos locais (FNDE, 2016).

A inserção dos agricultores aos mercados é cotidiana, uma vez que os mesmos fazem parte dos processos sociais de produção e reprodução econômica, contribuindo

como uma forma de intercâmbio, dominação e/ou emancipação destes (SCHNEIDER, 2016).

A aquisição de produtos da agricultura familiar no município movimenta a economia local, fortalece o vínculo entre produtor e consumidor, valorizando a produção e garantindo uma melhor distribuição de renda, visto que em muitos casos a parcela de população fornecedora desses produtos é geralmente bastante carente. Como destaca Turpin (2008), a importância da compra local de faz importante pelo aspecto da geração de confiança, cooperação e acúmulo de capital social entre produtor e comprador.

Assim as compras públicas de alimentos encurtam a cadeia alimentar e a intervenção estatal seria uma resposta aos problemas relativos aos pequenos agricultores e aos consumidores, dando ênfase na sustentabilidade e na saúde pública.

O PNAE tem se mostrado cada vez mais um programa completo quando se pensa em segurança alimentar e desenvolvimento rural sustentável, permitindo para além do acesso físico à alimentação, o estímulo a um modelo de produção que respeite a vocação agrícola, o meio ambiente, as referências nutricionais e os hábitos alimentares locais.

O processo de estímulo à aquisição dos produtos da agricultura familiar –(AF), que viabilizam a segurança alimentar e nutricional pelo público atendido pelo PNAE são capazes de fomentar o desenvolvimento produtivo, facilitando a organização e planejamento dessa nova demanda. Com isso, evidencia-se a importância do Estado e seu poder de coordenar os mercados, otimizando a questão de demanda e prática de preços justos que propiciem o desenvolvimento rural sustentável.

Nessa perspectiva, programas públicos alimentares, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), aparecem como potenciais reintegradores desses componentes, em face das condições de auxiliar no enfrentamento das problemáticas referentes ao consumo, à produção e comercialização de alimentos. Isto se daria, por um lado, mediante a integração de políticas relacionadas à saúde da população estudantil, e por outro, mediante a criação de mercados para os agricultores familiares, inclusive com potencial para fomentar práticas de gestão ambiental.

Posto isso, partimos para a descrição dos resultados encontrados em nossa pesquisa. Para dar início a esta discussão, considera-se importante, mesmo que sucintamente, caracterizar o espaço onde desenvolveu-se a pesquisa. Sendo assim, Guarapuava, composta por uma população estimada em 182.644 habitantes, está localizada na região Sul do Brasil, Centro-Sul do estado do Paraná; o clima moderado, subtropical, úmido, destaca-se no cenário estadual pela atividade agrícola, industrial e comercial (IPARDES, 2020).

Entre 2015 e 2018 foram servidas em média 29.855,53 refeições diárias pela prefeitura de Guarapuava/PR, conforme pode ser observado na Tabela 01.

Tabela 1 – Número de refeições fornecidas para alimentação escolar prefeitura municipal de Guarapuava/PR entre os anos de 2015 a 2018

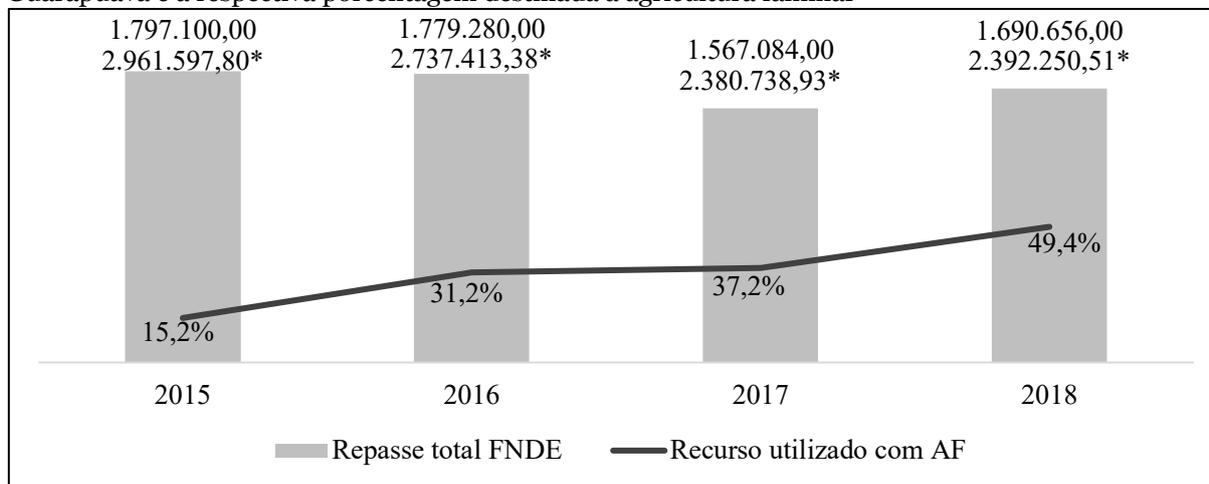
Ano	Número de refeições fornecidas por ano	Média de refeições por dia letivo
2015	6.584.640	32.923,2
2016	5.629.555	28.147,775
2017	5.332.452	26.662,26
2018	6.337.780	31.688,9

Fonte: Conselho de Alimentação Escolar de Guarapuava, 2021.

A partir da consulta aos dados oficiais de prestação de contas da alimentação escolar, disponíveis no *site* oficial do SiGPC, foi possível identificar o montante

financeiro, em R\$, repassado ao PNAE municipal de Guarapuava entre os anos de 2015 a 2018, bem como os valores gastos (em R\$) com a aquisição de alimentos diretamente da agricultura familiar, conforme pode ser visualizado no gráfico 01 abaixo.

Gráfico 1 – Recursos financeiros, em R\$, despendidos para a alimentação escolar municipal de Guarapuava e a respectiva porcentagem destinada a agricultura familiar



Fonte: Os autores, com base em dados do SIGPC, 2021.

(*) Valor deflacionado pelo IGP-M (FGV) para o período de dezembro de cada ano até março de 2021.

Após identificado o montante (R\$) total, a segunda etapa consistiu em determinar quanto desse valor destinou-se com compras direta da AF, classificando o município em atendimento legal ou não, conforme a Lei 11.947 mais especificamente seu artigo 14 quando, da determinação de gastos de no mínimo 30% do recurso financeiro com agricultura familiar ou suas organizações, assentamentos e afins.

É interessante observar que o percentual de aquisição da AF aumentou no decorrer dos anos, apenas em 2015 não obteve um atendimento legal. Esses resultados vão de encontro aos achados na literatura, como no caso de Schabarum (2017), ao realizar um estudo com amostra representativa do Paraná, analisando a prestação de contas de 132 municípios (referente ao exercício de 2014) identificou que 51% dos municípios ainda não cumpriam o mínimo recomendado pela Lei.

Thies *et al.* (2016) corroboram com esses achados e afirmam que a região Sul sempre apresentou o maior percentual de aquisição da AF em comparação às demais regiões do Brasil. Para os autores, o número de prefeituras que apresentaram percentual acima de 45% de aquisição de alimentos da AF é extremamente reduzido e, apesar de esse número aumentar significativamente, com o passar dos anos as prefeituras justificam essa aquisição pela oportunidade de aquisição e pelo cumprimento da lei; pouquíssimas justificam essa obtenção pela consciência da real importância da compra desse tipo de alimentos (THIES *et al.*, 2016).

De acordo com Teo *et al.* (2020), o profissional nutricionista foi responsável por implementar a aquisição da agricultura familiar quando do início de vigor da lei, justamente por ser o profissional que trabalha com orientações e diretrizes que sugerem esse tipo de escolha. Esses autores destacam que alguns municípios já realizavam a aquisição de produtos da AF para a alimentação escolar e essa ação intensificou-se após a Lei 11.947. Da mesma forma como a visão intersetorial para a boa execução dessa política, integrando secretaria de educação, agricultura e serviços de extensão rural (TEO *et al.*, 2020).

Os entraves que envolvem a aquisição de produtos ainda são diversos, as barreiras de entrada e altos custos de transação para o agricultor familiar nos mercados

formais, a falta de planejamento de produção (muitas vezes prejudicados por fatores climáticos sobre os quais o agricultor não tem controle) ou de gestão são citados por Triches e Baccarin (2016). Outras dificuldades como a resistência de agricultores a exigências sanitárias, é uma das principais dificuldades apontadas para o cumprimento da lei segundo Teo *et al.* (2020), além de problemas com relação a qualidade dos produtos fornecidos (físicas, sensoriais e higiênicas), assistência técnica ineficiente, insuficiência de produção local e também logística.

Triches *et al* (2019), aponta ser preciso o redesenho das relações sociais, políticas e econômicas no âmbito local e regional. Municípios de maior porte tendem a demandarem um tempo maior para se adequarem a legislação quando comparado a municípios de menor porte, além disso, Teo *et al.* (2020), sugerem que para municípios maiores a comercialização por parte de cooperativas pode ser mais vantajosa, por dar conta melhor do grande fluxo de produtos, do que o pequeno agricultor individualmente.

Outra característica constante a comercialização da agricultura familiar ao PNAE, refere-se ao tipo de gênero alimentício fornecido, que tende a ser aquela que apresenta menores exigências sanitárias como as frutas, verduras e legumes que dispensam qualquer legislação específica para produção e, portanto, de mais “fácil” produção pelos agricultores.

A partir da constatação de que os hortifrutigranjeiros são os gêneros alimentícios mais comercializados (Tabela 02), tanto em quantidade quanto em recurso, pelos agricultores familiares ao mercado institucional do PNAE e considerando que esta é a atividade agrícola mais consolidada da AF, é interessante que os preços pagos a esses produtos dos agricultores sejam realmente justos, e de fato são, conforme aponta estudo de Schabarum (2017).

Na tabela 02, abaixo, podemos observar os produtos hortifrutigranjeiros, nessa pesquisa em questão, se destacaram perfazendo 66,4% dos itens de entrega, seguido de cereais e derivados, e leite e derivados.

Tabela 2–Frequência de grupos alimentares fornecidos ao PNAE de Guarapuava/PR no período de 2015 a 2018

	Frequência	Porcentagem
Açúcares e doce	9	1,2
Cereais e derivados	96	13,0
Frutas e derivados	40	5,4
Hortaliças e derivados	490	66,4
Leguminosas e derivados	12	1,6
Leite e derivados	58	7,9
Ovos e derivados	33	4,5
Total	738	100,0

Fonte: Os autores, com base em dados do SiGPC, 2021.

Nesse caso dos cereais e leite e “derivados” destaca-se importância do processamento dos alimentos como panificados, a própria pasteurização do leite e a produção dos seus derivados, que nos remetem ao fato de compreender a reorganização dos agricultores em cooperativas e associações, já que esse tipo de produto, raramente é produzido por agricultores individuais devidos seus altos custos e exigências de execução. Dados semelhantes também foram encontrados em pesquisas de Schabarum (2017), Baccarin *et al* (2017) e Triches, Barbosa e Silvestri, (2016).

3.2– O COOPERATIVISMO PARA A AGRICULTURA ENTRE A UTOPIA E A REALIDADE

A organização social dos agricultores é importante para sua sobrevivência e reprodução, além de facilitar a transição entre a informalidade e a inserção solidária no mercado, que apesar de esse não ser o objetivo principal das associações, as transações comerciais hoje são essenciais (SANTOS *et al.*, 2017).

As primeiras ideias sobre o cooperativismo datam da década de 80 e partem de precursores como Saint Simon, Robert Owen, Charles Fourier, Louis Blanc e Philippe Buchez, cujas contribuições foram cruciais para determinar a ideia de associação e emancipação das classes trabalhadoras dos próprios interessados; sugeriram associações de indivíduos semelhantes sem a premissa básica do lucro, muito pelo contrário, buscando a eliminação do lucro industrial e/ou comercial; ou ainda, propor a cooperativa como uma célula de uma grande organização a serviço de interesses gerais. Dessa forma, o princípio cooperativo sempre foi pautado em solidariedade, fraternidade e respeito recíproco, através da prática da cooperação e da mutualidade em busca de um bem maior para toda a comunidade envolvida (MLADENATZ, 2003).

Os primeiros casos de sucesso das cooperativas não se deram no meio rural, partiram de operários de grandes indústrias que eram vítimas de condições de trabalho insalubres e como forma de enfrentamento a intensa exploração que o capitalismo vinha impondo, mas o cooperativismo agropecuário tornou-se e manteve-se como uma das experiências mais fortalecidas e difundidas no mundo.

No Paraná não diferiria, os sistemas cooperativos surgem para o enfrentamento de problemas econômicos e sociais causados pela concentração do capital, buscando melhores condições de compra e venda de insumos, produção e o acesso ao crédito.

Do estudo histórico de seu surgimento aos desafios de sua implantação, diversos pesquisadores das áreas econômicas e sociais buscaram compreender o sistema cooperativado e seu impacto no processo de desenvolvimento econômico-social nas diferentes regiões brasileiras, tanto do ponto de vista ideológico/doutrinário, quanto do ponto de vista de mercado. Como resultado, igualou-se o sistema cooperativo às demais organizações empresariais (WILLERS, 2015, p.6).

O espírito e os valores do cooperativismo mantêm-se ainda pautados nos estabelecidos quando da primeira cooperativa "moderna" - os Pioneiros de Rochdale em 1937 – e apesar de já terem sido revistos pela Aliança Cooperativa Internacional (ACI) em 1995, permanecem os mesmos e embasam, ainda hoje, os fundamentos das cooperativas do mundo todo pelos seguintes princípios básicos: adesão livre e voluntária; gestão democrática (um membro/um voto); participação econômica dos membros; autonomia e independência; educação, formação e informação; intercooperação e interesse pela comunidade (NAMORADO, 1995).

Chayanov (1974) afirma que a cooperativa era o modo dos AFs organizarem e manterem-se no novo modelo capitalista. Assim a produção camponesa teria importância para economia onde estivesse inserida, pois a agricultura organiza-se a partir da sua relação com o mercado. Segundo o autor, essa organização em cooperativas seria responsável por estimular a modernização da produção e promover a sua sustentabilidade e sobrevivência, ou o que ele apontava como a industrialização da agricultura a que o agricultor seria subordinado.

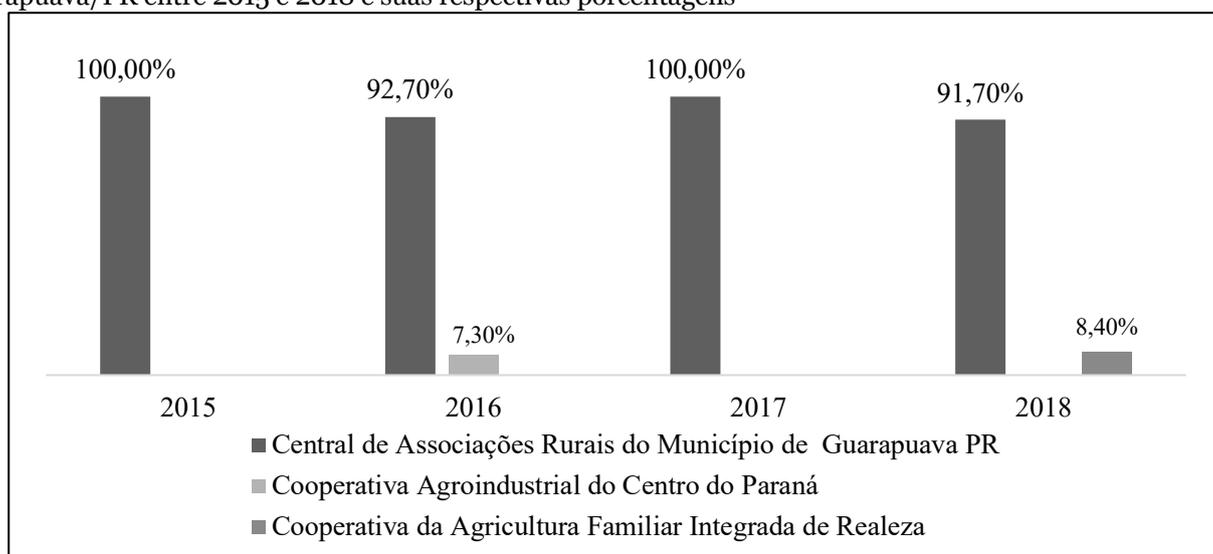
E ainda tem sido esse o papel do cooperativismo atualmente, caracterizar-se como uma importante ferramenta de enfrentamento às adversidades que os

agricultores encontram, “bem como fortalecer as práticas comerciais e melhorar as atividades produtivas, sempre focado na eficiência financeira do estabelecimento” atuando, portanto, sobre a capacidade de produção e a eficiência do uso dos recursos (RAHMEIER, 2016).

Rahmeier (2016), aponta ainda que a AF se utiliza muito mais do cooperativismo que os estabelecimentos não familiares. O cooperativismo é responsável pela permanência dos agricultores no meio rural, pois contribui para a melhoria das condições de vida, permitindo produção e comercialização, mais acesso à especialização e diversificação, acesso econômico, social e cultural. Além de melhorar os aspectos diretos da produção, o cooperativismo também possibilita o acesso a políticas públicas, que por fim, também são responsáveis pela sustentação desses estabelecimentos (RAHMEIER, 2016).

Ou ainda como bem destaca Santos *et al.* (2017), as cooperativas representam para os agricultores familiares “organização de várias etapas da comercialização, na constituição de parcerias, no escoamento da produção, na geração de renda, entre outros aspectos associados ao acesso às políticas públicas como o PAA e o PNAE” (p. 223).

Gráfico 2 – Tipo de entidades fornecedoras de produtos da agricultura familiar para o PNAE municipal de Guarapuava/PR entre 2015 e 2018 e suas respectivas porcentagens



Fonte: Os autores, com base em dados do SiGPC, 2021.

O cooperativismo é, portanto, uma das mais importantes estratégias para a comercialização a mercados públicos pelos agricultores. Tal dado pode ser evidenciado na pesquisa quando no caso desse município analisado, não apresentar a participação de agricultores informais nas entregas ao mercado do PNAE, vide gráfico 2.

A análise desse gráfico destaca pontos curiosos sobre o município analisado, todos os produtos foram entregues por cooperativas e/ou pela Central de Associações Rurais do Município de Guarapuava PR (CARMUG), nenhum agricultor forneceu, durante os quatro anos avaliados, gêneros alimentícios ao PNAE de forma individual.

Ressalta-se que a inserção no chamamento público por agricultores individuais somente foi possível a partir de 2013 com CD/FNDE nº 26/2013, mais especificamente em seu artigo 27, que acrescentou os agricultores familiares individuais legalmente como fornecedores do PNAE, até então o fornecimento era destinado às organizações de agricultores (BRASIL, 2013).

Ainda ao analisar esses dados, considerando o tamanho de Guarapuava, grande porte, merece atenção o fato de apenas 3 entidades acessarem ao mercado público do PNAE. Não obstante, a maior parte da oferta foi realizada por uma única organização, a CARMUG, que acessou o mercado todos os anos analisados. As outras duas cooperativas foram responsáveis por uma parcela mínima de comercialização, sendo que uma delas participou no ano de 2016 totalizando 7,3% do recurso destinado a AF e a outra em 2018 com apenas 8,40%.

Traz-se à tona algumas reflexões que aqui podem ser evidenciadas acerca desse tema. Seria esse mercado institucional tão acessível quanto parece ser, para os agricultores individuais ou mesmo suas associações? O que tem impedido outras entidades organizativas de acessarem essa política pública? Falta organização dessas entidades cooperativas ou mesmo dos próprios agricultores? O processo de divulgação e realização das chamadas públicas permite a participação das demais entidades cooperativas? A questão dos preços praticados pode ter alguma influência? Ou talvez possamos inclusive, sugerir a consolidação de um novo tipo de monopólio alimentar?

Para tentar responder a alguns desses questionamentos recorreu-se a literatura e a dados públicos e demais informações que complementassem as discussões. Como primeiro resultado a CARMUG atua exatamente como uma central de distribuição, ou seja, as demais cooperativas e associações são filiadas e articuladas pela CARMUG, dessa forma as associações da região fornecem os alimentos diretamente a CARMUG. A nutricionista responsável repassa a solicitação com 10 dias de antecedência e os responsáveis pela CARMUG, entram em contato com os agricultores para o fornecimento dos produtos solicitados.

Esses casos geralmente são encontrados em locais de difícil acesso às cadeias mais curtas de comercialização, conforme apontam Silva e Schultz (2017). Essa, na verdade é uma tendência que vem sendo observada, muitas cooperativas denominadas de agricultores familiares, muitas vezes são apenas intermediárias que se aproveitam da legislação para venderem produtos, inclusive por vezes altamente processados para o PNAE, e que sua matéria-prima, não necessariamente é proveniente de AFs.

Segundo Triches (2016), cabe referenciar que o PNAE (junto com o PAA) fomentou a formação de várias destas organizações com o objetivo inicial de fornecer seus produtos para os mercados institucionais e como bem afirma Souza (2012), existem bons exemplos de experiências exitosas no Brasil, mas não se pode deixar de apontar que há o outro lado desta moeda. Muitas entidades executoras têm adquirido produtos de grandes cooperativas que se autodenominam cooperativas de agricultores familiares, mas que não comungam do ideal que proferem: participação democrática, solidariedade, independência e autonomia (SOUZA, 2012).

Teo *et al.* (2020), corroboram com essas discussões ao apontar que as cooperativas possam se constituir como intermediários, assumindo o papel de atravessadores entre agricultores e prefeituras, absorvendo os ganhos que possam ser obtidos pelos produtos da agricultura familiar comprometendo a inserção de pequenos agricultores nos mercados institucionais. Ademais, vale citar aqui o debate sobre a agricultura familiar no capitalismo e o complexo desenvolvimento das relações capitalistas no campo e seu alto grau de associação com o mercado que intrinsecamente estão relacionados com a sustentação da agricultura familiar (PLEIN, 2010).

Não podemos afirmar aqui que este seja o caso da CARMUG, mas faz-se necessário apontar tendências existentes descritas na literatura, conforme citadas nos parágrafos anteriores.

Destaca-se que algumas pesquisas apontam que grande parte dos agricultores ainda é descrente nestas instituições pelos históricos recorrentes de ingerências,

dominação e a existência de poucas entidades exitosas nestes propósitos (BALESTRIM, 2014). Segundo a mesma autora, estes intermediários muitas vezes frustram os sistemas agroalimentares locais, oferecendo alimentos altamente processados (leite em pó, extrato de tomate, etc. encontrados também na lista de alimentos entre 2015 e 2018 analisado no município de Guarapuava) que reconhecidamente são produtos industrializados, ícones de sistemas agroalimentares globais e contrários as recomendações nutricionais da legislação do PNAE.

Por outro viés, não raro as cooperativas se deparam com dificuldades e barreiras, que podem ser entraves para o acesso às políticas públicas, como apontam Triches *et al.* (2019), ao entrevistar agentes sociais envolvidos em toda cadeia do PNAE, identificaram dificuldades no planejamento da produção e suas questões inerentes (clima, quantidade, variedade, organização, sazonalidade), burocracia do processo, logística, falta de comunicação (diálogo, divulgação) exigências sanitárias, assistência técnica, resistência de cozinheiras/alunos, atraso de pagamento aos produtores, qualidade dos produtos, sendo as três primeiras mais frequentemente relatadas pelos autores.

Particularmente, citando entraves pelas cooperativas, Santos *et al.* (2017), apontam para barreiras ambientais, relacionadas à cultura da região que não favorece o associativismo, falta de informação para o acesso de políticas públicas e a baixa assistência técnica de órgão governamentais e restrição de mercado.

Quanto as barreiras organizacionais, se referem à rigidez burocrática do programa, falta de diversificação e perecibilidade de produtos, problemas financeiros, envolvendo baixos recursos das próprias cooperativas e os atrasos no pagamento pelo PNAE, além dos demais problemas associados à própria dinâmica de funcionamento da cooperativa, gerenciamento, contabilidade, e demais processos administrativos. Além do que essas tarefas são realizadas pelos próprios agricultores que nem sempre possuem formação e qualificação para essas atividades (SANTOS *et al.*, 2017).

E por fim, as barreiras individuais, que se referem aos associados as quais normalmente referidas à falta de comprometimento e acomodação, baixo engajamento dos cooperados e as dificuldades de produção inerentes às condições climáticas e/ou planejamento (como quantidades, qualidade e constância de prazos) o que ressalta mais uma vez a fragilidade da assistência técnica e extensão rural adequada. Outra questão delicada apontada por esses autores é a dependência de muito AF no fornecimento dos produtos em sua totalidade ao PNAE, ficando refêns, e com a própria qualidade de vida comprometida, os atrasos de pagamentos e instabilidade de preços, por exemplo (SANTOS *et al.*, 2017).

Corroboram com esses achados também, Silva e Schultz (2017) e Costa *et al.* (2015). Ou seja, por mais que as cooperativas apareçam como estratégicas para a AF, elas necessitam adequar-se às regras de funcionamento do processo de comercialização, promovendo a articulação com todos os segmentos da cadeia produtiva, o que nem sempre é tarefa fácil, considerando as fragilidades das mesmas, quando comparada à grandes empresas.

A discussão sobre as cooperativas para agricultura familiar é complexa, conforme Silva e Schultz (2017, p. 36):

“No tocante às políticas públicas relacionadas ao processo de inserção no mercado, como crédito e os programas de apoio à comercialização via compras governamentais, é preciso considerar que os problemas de acesso não se devem exclusivamente às falhas na gestão das cooperativas, mas também nos desenhos e modelos operacionais dos próprios programas que, ao seguirem a lógica dominante da economia

de mercado, frequentemente não se adequa à realidade da agricultura familiar, considerando sua diversidade regional e de público, além da multiplicidade de funções.”

Essa dualidade das cooperativas que integram as redes de comercialização, de um lado como incentivadora da agricultura familiar por outro, ainda vítima do atual modelo agroalimentar e os atuais mercados capitalistas, é um constante desafio para os envolvidos. Reafirma-se aqui, mais uma vez, a necessidade da reconexão dos atores envolvidos nas políticas públicas de modo a garantir a sustentabilidade que estas tanto prometem, encurtando cadeias de produção e comercialização, garantido a venda a preços justos e oferta de alimentos de qualidade, satisfatórios também em quantidade e diversidade.

CONCLUSÕES

Esse estudo teve por objetivo investigar o acesso das cooperativas na política pública do Programa Nacional da Alimentação Escolar no município de Guarapuava-PR durante os anos de 2015 a 2018. Para tanto realizou-se análise de dados da prestação de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar, disponibilizadas publicamente no *site* do FNDE, referente ao município de Guarapuava-PR.

Conforme os resultados encontrados a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar aumentou progressivamente no decorrer dos anos analisados, perfazendo quase 50% do recurso destinado à alimentação escolar municipal pelo FNDE no ano de 2018. A maior frequência de alimentos fornecidos pelos agricultores familiares foram as hortaliças e derivados, seguidos de cereais e derivados, leite e derivados, frutas e derivados, ovos, leguminosas e em menor quantidade açúcares e doces.

Uma Central de Associações foi a grande responsável pelo fornecimento desses alimentos em todos os anos e duas cooperativas forneceram pontualmente em 2016 e 2018 uma pequena porcentagem de gêneros alimentícios.

As compras públicas de alimentos são responsáveis por encurtarem a cadeia alimentar, e a intervenção estatal ser uma resposta aos problemas relativos aos pequenos agricultores e aos consumidores, pondo ênfase na sustentabilidade e na saúde pública, porém, essas experiências ainda não são completamente exitosas.

A organização dos agricultores em cooperativas é uma das estratégias de enfrentamento frente a dependência e a competitividade dos mercados e que facilita o acesso aos mercados institucionais. Ademais, essa organização é importante, não apenas ao ato de vender e comprar mercadorias, mas também facilitar o acesso às tecnologias, financiamento, assistência técnica e também aos próprios mercados para os agricultores, apesar de todos os entraves e próprias dificuldades a serem superadas pelas cooperativas.

Esse estudo sugere a necessidade de investigar mais a fundo a organização dos agricultores para acessar aos mercados institucionais e os entraves que frustram ou potencializam essa operacionalização.

REFERÊNCIAS

BACCARIN, J. G; TRICHES, R. M; TEO, C. R. P. A; SILVA, D. B. P. **Indicadores de Avaliação das Compras da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar no Paraná, Santa Catarina e São Paulo.** Revista de Economia e Sociologia Rural, Brasília, v. 55, n. 1, 2017.

BALESTRIM, E.L.B. **As estratégias de inserção dos agricultores familiares no Programa de Alimentação Escolar de Capitão Leônidas Marques.** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR-UTFPR). Pato Branco (PR), 2014.

BRASIL/FNDE/CD/MEC. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. **Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; e dá outras providências.** Diário Oficial da União. Brasília, 16 de junho de 2009;

_____. RESOLUÇÃO Nº 26, DE 17 DE JUNHO DE 2013. **Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.** Diário Oficial da União. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. 18 de junho de 2013.

_____. **Nota Técnica no 01/2014 – COSAN/CGPAE/DIRAE/FNDE. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO.** Fundo Nacional De Desenvolvimento Da Educação – FNDE. Diretoria De Ações Educacionais – Dirae. Coordenação – Geral Do Programa De Alimentação Escolar – CGPAE. Coordenação De Segurança Alimentar E Nutricional – COSAN. Diário Oficial da União, 15 de janeiro de 2014.

CHAYANOV, A. V. **La organización de la unidad económica campesina.** Buenos Aires: Nueva Visión, 1974.

CIRO, P. M. R.; FREITAS, A. F. O Programa Nacional de Alimentação Escolar como indutor de processos de desenvolvimento local em Viçosa, Minas Gerais. **In VII Encontro Nacional De Pesquisadores Em Gestão Social.** Territórios em Movimento: Caminhos e Descaminhos da Gestão Social e Ambiental. Belém, 2013.

COSTA, B. A. L; AMORIM JUNIOR, P. C. G; SILVA, M. G. **As Cooperativas de Agricultura Familiar e o Mercado de Compras Governamentais em Minas Gerais.** Revista de Economia e Sociologia Rural, Brasília, v. 53, n. 1, 2015.

FNDE. **Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar.** 2ª edição - versão atualizada com a Resolução CD/FNDE nº 04/2015. Brasília. 2016.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. - São Paulo: Atlas, 2008.

IBGE. **Guarapuava:** panorama. 2021. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Base de Dados do Estado**. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br>>. Acesso em: 08 set. 2020.

TEO, C. R. P. A; MOSSMANN, M. P ; TAGLIETTI, R. L.; TRICHES, R. M. **Agricultura familiar, alimentação escolar e a geração de oportunidades sociais para o desenvolvimento: experiências catarinenses**. Revista Grifos. Chapecó, v. 49, 2020 .

MLADENATZ, G. **História das doutrinas cooperativas**. Trad.: José Carlos Castro; Maria da Graça Leal; Carlos Potiara Castro. Confedbras: Brasília. 2003.

NAMORADO, R. **Os princípios cooperativos**. Cooperativa Editorial de Coimbra – Coimbra, 1995.

PLEIN, C. Capitalismo, agricultura familiar e mercantilização. **Informe Gepec**, Toledo, v. 14, n. 2, 2010.

QEDU. **Lista completa de escolas, cidades e estados**. 2021. Disponível em: <<https://www.qedu.org.br>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

RAHMEIER, D. **Agricultura Familiar na Mesorregião Oeste do Paraná: cooperativismo como forma de integração para a sustentabilidade dos estabelecimentos familiares**. Tese. Universidade Estadual Do Oeste Do Paraná – Unioeste. Centro De Ciências Sociais Aplicadas Programa De Pós-Graduação Em Desenvolvimento Regional E Agronegócio. Toledo, 2016.

SANTOS, L. F. CAMPOS, A. P. T. FERREIRA, M. A. M. **Barreiras do desempenho em cooperativas da agricultura familiar e suas implicações para o acesso às políticas públicas**. IV Encontro Brasileiro de Administração Pública. A construção da Administração Pública no Século XXI. João Pessoa/PB, 2017.

SCHABARUM, J. C. **Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar em municípios do estado do Paraná: tipos de alimentos fornecidos e preços praticados**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Fronteira Sul, Programa de Pós-Graduação em Mestrado em Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável - PPGADR, Chapecó, 2017.

SCHNEIDER, S. Mercados e agricultura familiar. In: MARQUES, Flávia Charão; CONTERATO, Marcelo Antônio; SCHNEIDER, Sergio (Orgs.). **Construção de mercados e agricultura familiar: desafios para o desenvolvimento rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

SiGPC. **Sistema de Gestão de Prestação de Contas**. Disponível em: <<https://www.fnade.gov.br/sigpcadm/sistema.pu?operation=localizar>>. Acesso em: 08 set. 2020

SILVA, C. M. V; SCHULTZ, G. **Acesso a mercados e gestão de cooperativas da agricultura familiar no Brasil**. Revista Espacios. Caracas, Vol. 38, 2017.

SOUZA, K. L. P. do C. R. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar em comunidades indígenas de Porto Seguro - BA: um estudo da perspectiva da segurança alimentar e nutricional.** Dissertação. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Farmácia, Salvador, 2012.

THIES, V. F; GRISA, C; SCHNEIDER, S; BELIK, V. Potencial das compras públicas como mercado para a agricultura familiar – uma análise do PNAE entre 2011-2014 In: **54º Congresso da sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural.** Maceió, 2016.

TRICHES, R.M; Sistemas agroalimentares locais a partir da revisão das compras públicas de alimentos para a alimentação escolar. **Revista Mundi.** Meio Ambiente e Agrárias. Curitiba, PR, v.1, 2016.

_____; BACCARIN, J.G. Interações entre alimentação escolar e agricultura familiar para o desenvolvimento local. In: TEO, C.R.P.A; TRICHES, R.M. (Org.). **Alimentação Escolar: construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento.** Chapecó, Editora Argos, v. 1, 2016.

_____; BARBOSA, L. P.; SILVESTRI, F. Agricultura Familiar e Alimentação Escolar no Estado do Paraná: uma análise das chamadas públicas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento,** Curitiba, v.37, 2016.

_____; GRISA, M.; CASSARINO, J. P.; BACCARIN, J. G.; TEO, CARLA ROSANE PAZ ARRUDA. **Condicionantes e limitantes na aquisição de produtos da agricultura familiar pelo Programa de Alimentação Escolar no estado do Paraná.** REDES. Santa Cruz Do Sul v. 24, 2019.

TURPIN, M.E. **A alimentação escolar como vetor de desenvolvimento local e garantia de segurança alimentar e nutricional.** Campinas. 176 p. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 2008.

Willers, E. M. **Cultura associativa: a gênese do cooperativismo agropecuário de alimentos da Mesorregião Oeste Paranaense.** Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Campus de Toledo. Centro de Ciências Sociais Aplicadas – Toledo, PR: 2015.

*Submetido em 12/3/2021.
Aprovado em 20/12/2021.*