

# Diagnóstico qualitativo do Programa Nacional de Alimentação Escolar em oito municípios do Rio Grande do Sul <sup>1</sup>

Dienifer Heckler<sup>2</sup>  
Oscar Agustín Torres Figueredo<sup>3</sup>  
Danielle Ferigollo<sup>4</sup>  
Vanessa Ramos Kirsten<sup>5</sup>

---

## Resumo

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é uma iniciativa que busca ampliar a oferta de alimentos para a comunidade escolar concomitantemente à valorização e ao apoio à agricultura familiar. A partir disso, o presente estudo teve como objetivo diagnosticar, de forma qualitativa, este programa federal como um mercado institucional, abrangendo oito municípios do Estado do Rio Grande do Sul: Carazinho, Pelotas, São Gabriel, Herval. Cerrito, Gramado, Porto Alegre e Caxias do Sul. Os dados foram obtidos mediante entrevistas com os gestores/nutricionistas, membros do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), agricultores e técnicos de extensão rural. Os resultados demonstraram o efetivo funcionamento do PNAE, destacando as suas principais potencialidades e limitações no que se refere à comunicação entre os setores envolvidos na aquisição, cumprimento da lei e avanços e conquistas nestes municípios, tanto pelos membros da comunidade escolar como também pelos agricultores que participam do programa. Constatou-se que nesses municípios o PNAE está alcançando seus objetivos legais com algumas vicissitudes, mas procurando favorecer os produtores e os consumidores de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar. Alguns aspectos observados se relacionam às exigências fitossanitárias, às chamadas públicas, as quais exigem melhor compreensão e comunicação entre gestores, técnicos e agricultores para o cumprimento efetivo da lei. Pode-se afirmar que este mercado institucional é uma grande oportunidade para a agricultura familiar, embora alguns aspectos devam ajustar-se de modo a atingir os objetivos propostos pelo programa.

**Palavras-chave:** Agricultura Familiar. Segurança Alimentar. Mercado Institucional.

---

<sup>1</sup> Pesquisa financiada pelo projeto “Agricultura Familiar, abastecimento e mercados institucionais: conexões entre Brasil, Cabo Verde e Uruguai na promoção da Segurança Alimentar e Nutricional” (ano 2014-2015), na Chamada MCTI/Ação Transversal – LEI/CNPq nº 82/2013 - Segurança Alimentar e Nutricional no Âmbito da UNASUL e África.

<sup>2</sup> Engenheira Florestal. [dieniheckler@hotmail.com](mailto:dieniheckler@hotmail.com)

<sup>3</sup> Engenheiro Florestal, Doutor em Desenvolvimento Rural. Professor da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Campus Frederico Westphalen. [prof.oscar@yahoo.com.br](mailto:prof.oscar@yahoo.com.br)

<sup>4</sup> Bacharel em Nutrição. [danielle\\_ferigollo@hotmail.com](mailto:danielle_ferigollo@hotmail.com)

<sup>5</sup> Doutora em Saúde da Criança e do Adolescente, Professora da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Campus de Palmeira das Missões. [kirsten.vr@gmail.com](mailto:kirsten.vr@gmail.com)

## **Abstract**

*The National School Feeding Programme (PNAE, in portuguese) is an initiative that seeks to increase the supply of food to the school community and concomitantly to value and support family agriculture. Therefore, the objective of this study was to diagnose qualitatively this federal program as an institutional market covering eight cities of Rio Grande do Sul State. Data were obtained through interviews with the managers/nutritionists, members of the School Feeding Council (CAE, in portuguese), Farmers and Rural Extension Technicians. The results demonstrated the effective functioning of the PNAE, listing the main potentialities and limitations with regard to communication between the sectors involved in the acquisition, compliance with the law with the advances and achievements, both in the school community, as well as by participating farmers. The PNAE is achieving its goals with some variations, but looking to favor producers and consumers of food derived from family farming. Topics such as phytosanitary requirements, to public calls that need better understanding and communication among managers, technicians and farmers for the effective fulfillment of the Law form part of the debate. It can be said that this institutional market is a great opportunity for family farmers, but must conform to some aspects in order to achieve the objectives proposed by the program.*

**Keywords:** Family Farming. Food Security. Institutional Market.

## **1 Introdução**

A produção de alimentos, para suprir as necessidades das sociedades humanas, sempre esteve intimamente vinculada às estratégias de segurança alimentar, isto é, ligada diretamente com a natureza e às formas de relação do homo sapiens com ela. A tarefa cotidiana de artificializar a natureza mediante a agricultura certamente ajudou a construir relações sociais e culturais entre os sujeitos de um determinado ambiente, acarretando modos de vida diferenciados, que os diferem de qualquer outra categoria social.

Durante a segunda metade do século XX, diversas orientações políticas e econômicas definiram que a prioridade da humanidade seria a eliminação da fome, mediante um modelo de agricultura baseada em grande escala de produção e com uso intensivo de insumos derivados do petróleo. Dessa forma, preconizou-se a modernização da matriz produtiva para atingir o desenvolvimento. Assim, o desenvolvimento rural associou-se, por muito tempo, ao conjunto de influências que visavam interposições em regiões rurais que não se integraram ao processo de modernização agrícola, e, assim, visava à substituição dos fatores de produção considerados obsoletos (NAVARRO, 2001).

Schneider (2010) menciona que, somente a partir da década de 1990, ocorreram mudanças na compreensão sobre o tema, gerando novas abordagens. Nesse sentido, as discussões e as políticas públicas sobre o referido assunto re-

tornam com princípios totalmente diferentes daqueles de 1970<sup>6</sup>. Sendo assim, o modelo alternativo de desenvolvimento rural do século XXI tem como base a sustentabilidade, com modos de produção diferenciados, baseado na agroecologia e buscando o respeito ao meio ambiente e a inclusão social, de forma a reconectar produtores e consumidores dos alimentos.

Neste sentido, as sucessivas transformações decorrentes da globalização pelas quais a sociedade passou, no que se refere ao seu modo de vida, afetam diretamente a qualidade dos alimentos obtidos, visto que a produção em larga escala objetiva a quantidade de produtos à disposição. Assim, a diminuição da naturalidade dos alimentos, devido aos processos de industrialização, estabelece um novo padrão alimentar, que, do ponto de vista nutricional, pode ser deficiente. Essa carência nutricional pode ser suprida através de alimentos gerados pela agricultura familiar, inclusive de forma orgânica e agroecológica (GALEAZZI, 1996).

Perante essa conjuntura, a agricultura familiar vem conquistando papéis de destaque no que tange à produção de alimentos e incluem-se aqui, em muitos casos, a oferta de produtos com segurança alimentar e nutricional garantida, ou seja, com baixo índice de agrotóxicos e insumos químicos, e um mínimo de processamento. Nessa perspectiva, os mercados institucionais, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), podem abrir novas possibilidades para a comercialização da produção de alimentos da agricultura familiar.

Nesse sentido, Belik (2009) menciona que existe a obrigatoriedade de que um mínimo de 30% dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) seja destinados para a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar, os quais logo serão usados na alimentação escolar (Lei nº 11.947/2009). Sendo assim, pode-se afirmar que há um incentivo do setor público, que busca o desenvolvimento da produção local concomitantemente ao abastecimento alimentar nas escolas, o que poderá beneficiar a comunidade escolar.

Entretanto, apesar da obrigatoriedade de aquisição mínima mencionada anteriormente, existem potencialidades e limitações para a participação plena da agricultura familiar. Logo, este trabalho de pesquisa teve como objetivo realizar um diagnóstico qualitativo da aquisição de produtos da agricultura familiar pelo PNAE por meio da verificação do perfil de adequação de oito municípios do Rio Grande do Sul (RS). A pesquisa sistematizou experiências deste programa e identificou vários aspectos positivos e negativos nos municípios em estudo.

## 2 Metodologia

Esta pesquisa faz parte do projeto aprovado na chamada MCTI/Ação Transversal – LEI/CNPq Nº 82/2013 – Segurança Alimentar e Nutricional no Âmbi-

---

<sup>6</sup> O autor faz alusão à chamada “Revolução Verde”, que, conforme Moreira e Castro (2004), marcou os anos 1960 e 1970 devido ao desenvolvimento das modernas técnicas de produção agropecuária, fomentados por meio da incorporação de pacotes tecnológicos baseados em insumos derivados ou dependentes do petróleo.

to da UNASUL e África, intitulado “Agricultura familiar, abastecimento e mercados institucionais: conexões entre Brasil, Cabo Verde e Uruguai na promoção da segurança alimentar e nutricional” O citado projeto foi contemplado com recursos financeiros do CNPq durante os anos 2014 e 2015<sup>7</sup>.

Para a realização dos estudos, o citado o projeto como um todo está fundamentado nos marcos da pesquisa-ação (THIOLLENT, 2006). A compreensão da realidade a ser pesquisada parte do conhecimento mútuo entre os atores envolvidos – pesquisadores e atores locais. Este método de pesquisa compreende que a sistematização e a análise das informações se fazem mediante o diálogo contínuo com os atores locais envolvidos na pesquisa.

É importante salientar que o projeto supracitado abrangeu os estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina, com ênfase nos mercados institucionais, desenvolvendo-se em duas etapas, sendo que, na primeira, realizou-se um diagnóstico quantitativo. Assim, na segunda parte, as atividades consistiram na coleta de dados nos aspectos qualitativos, resultando, portanto, no presente artigo.

Visando contextualizar a pesquisa, é preciso expor que a quantitativa compreendeu a coleta de 114 editais de chamadas públicas de municípios do Rio Grande do Sul, mediante coleta via site dos municípios, e, quando não encontrada, foi obtida através de ligação telefônica e e-mail. Foram selecionados, por sorteio, aproximadamente 10% (n=52) dos 497 municípios do RS, tomando-se o cuidado de estabelecer uma representatividade por mesorregião e tamanho da população. O tamanho da população das cidades foi estabelecido de acordo com a seguinte classificação: muito pequena (abaixo de 20.000 habitantes), pequena (de 20.000 a 100.000 habitantes), média (de 100.000 a 500.00 habitantes) e grande (acima de 500.000 habitantes).

As mesorregiões foram as Centro Ocidental, Centro Oriental, Metropolitana de Porto Alegre, Nordeste, Noroeste, Sudeste e Sudoeste. Após essa seleção, esses dados foram analisados, observando-se os produtos adquiridos e também, por meio de contato telefônico, solicitando-se a prestação de contas sobre o valor dos recursos do FNDE gasto para a compra da agricultura familiar, no ano de 2013, através do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Realizada a análise quantitativa, elencaram-se duas prefeituras de cada mesorregião, uma em que se verificou, e outra em que não se verificou o cumprimento do Artigo 14, no ano de 2013. As cidades das mesorregiões Centro Ocidental e Centro Oriental não entraram na pesquisa devido ao fato de que, no primeiro sorteio, que se referia à parte quantitativa, estas cidades não foram sorteadas. Logo, para compensar a amostra, mais cidades de uma mesma mesorregião foram selecionadas<sup>8</sup>.

Assim, entraram na amostra da mesorregião metropolitana de Porto Alegre as cidades de Gramado (0% de compra da agricultura familiar) e de Porto Alegre (35,36% de compra da agricultura familiar); da mesorregião Nordeste: Caxias do Sul (63% de compra da agricultura familiar); da mesorregião Noroeste, a ci-

<sup>7</sup> Mais informações sobre o referido Projeto ver Rede Ssan (2016).

<sup>8</sup> Detalhes da pesquisa são encontrados Ferigollo (2015).

dade de Carazinho (73,87% de compra da agricultura familiar); da mesorregião Sudeste, entraram as cidades de Herval (2% de compra da agricultura familiar), Pelotas (20% de compra da agricultura familiar) e Cerrito (100% de compra da agricultura familiar); e, por fim, da mesorregião Sudoeste, a cidade de São Gabriel (0% de compra da agricultura familiar).

Nessas cidades, foram realizadas entrevistas in loco com agentes sociais envolvidos no PNAE, quais sejam, representantes do serviço de alimentação escolar, inclusive nutricionista; do setor de compras municipal; membro do Conselho de Alimentação Escolar do município; agricultor familiar; funcionário de serviço municipal ou estadual de fomento agrícola e extensão rural. Para cada grupo de agentes sociais, foram aplicados roteiros semiestruturados diferenciados.

Entre os quesitos das entrevistas estavam as modificações no cardápio e no funcionamento do serviço local de alimentação escolar, as dificuldades de implementação do Artigo 14, o nível de participação de agricultores familiares locais e suas experiências, suas dificuldades de integrarem o programa e benefícios alcançados. Outros quesitos foram incorporados a partir da análise dos documentos na pesquisa quantitativa (Quadro 1). As entrevistas foram gravadas e transcritas para posterior análise. Vale ressaltar que a pesquisa não conseguiu contemplar a presença de alguns atores que não compareceram à entrevista na data agendada. No entanto, as demais colocações supriram a necessidade da pesquisa.

**Quadro 1 - Questionário utilizado junto aos atores sociais envolvidos na aquisição dos produtos da Agricultura Familiar**

Questionamentos	Gestor	CAE	Agricultor	ATER
Opinião a respeito da obrigatoriedade em se comprar alimentos da agricultura familiar para o PNAE. Pontos positivos e negativos.	X	X	X	
Ações realizadas pela administração municipal para a implantação da 11.947.	X		X	X
Atores responsáveis pelo movimento e órgãos articuladores.	X		X	
Papel dos entrevistados no desenvolvimento da proposta.	X		X	
Dificuldades, desafios e barreiras encontradas.	X		X	X
Formas de superação das dificuldades.	X		X	
Existência ou não de conjunção dos diversos setores envolvidos na compra.	X			
Mudanças, alteração na preparação do cardápio.	X	X		
A ocorrência ou não de mudanças no orçamento municipal.	X			

(*Continua*)

Questionamentos	Gestor	CAE	Agricultor	ATER
PAA: preexistência e influência.	X		X	
O fornecimento dos agricultores para outros mercados.	X		X	
Incentivos da administração na participação dos agricultores em políticas, projetos e ações da prefeitura.	X		X	
Produtos agroecológicos.	X		X	
Origem dos agricultores (local, regional, outros estados).	X			
Mudanças no relacionamento com os agricultores (aproximação, participação, novas políticas), devido ao PNAE. Nível de comunicação com os agricultores.	X			X
Participação na compra da agricultura familiar.		X		
Qualidade dos alimentos da agricultura familiar e aceitação dos alimentos pelos escolares.		X		
Relação entre a inclusão dos alimentos da agricultura familiar e seu trabalho na escola.		X		
Nível de conhecimento/ desconhecimento dos alunos a respeito dos alimentos produzidos pela agricultura familiar.		X		
Aceitação, resistências e organização dos agricultores e gestores quanto às mudanças.				X
Tempo de fornecimento, produtos, conhecimento sobre a Lei, modo de fornecimento (cooperativa, individual, associação). Formas de entrega.			X	
Adequações às exigências deste mercado.			X	
Impactos do PNAE na renda, na produção, na manutenção da família.			X	

Fonte: MCTI/Ação Transversal (2015).

Os dados qualitativos foram analisados por categorização temática, utilizando-se a técnica de análise de conteúdo. Para realizar a sistematização e a análise dos dados coletados a partir das respostas das entrevistas, documentos e observações realizadas, foi utilizado o software NVivo 2.

Dessa maneira, os atores responsáveis pela alimentação escolar das cidades sorteadas tiveram a oportunidade de responder ao questionário e, após a avaliação qualitativa das entrevistas, foi possível chegar a apontamentos sobre as experiências de Programas de Alimentação Escolar (PAE) no Estado do Rio Grande do Sul, com foco especificamente no PNAE. Ressalta-se a fidedignidade da transcrição e interpretação dos dados obtidos.

### 3 Resultados e discussão

É possível afirmar que a riqueza de dados e detalhes obtidos nas entrevistas foi muito significativa e com conteúdos diversificados, fruto das observações e percepções dos atores envolvidos nesta importante atividade. Nesse sentido, é possível perceber que a participação dos Conselhos de Alimentação Escolar - CAEs - foram de grande significância.

Desse modo, no município de Herval, o CAE apresentou restrições no que tange a sua participação nas compras da agricultura familiar, embora haja o reconhecimento da sua importância. O mesmo ocorreu no município de Pelotas, onde um membro do Conselho reconheceu a importância, mas comentou sobre a pouca participação do CAE na compra da agricultura familiar. Ainda, em São Gabriel, o CAE apresentou-se totalmente desarticulado do setor de alimentação escolar. Em contrapartida, nos demais municípios: Carazinho, Porto Alegre, Caxias do Sul, Cerrito e Gramado, o CAE cumpre efetiva e conscientemente o seu papel de órgão fiscalizador do cumprimento da lei, verificando a qualidade, a quantidade dos alimentos que chegam nas escolas para a alimentação dos escolares.

Portanto vale frisar a observação de que os CAEs dos municípios estudados, retirados os três casos especiais citados, vêm funcionando de modo concreto. Podemos citar exemplos excelentes, como Cerrito e Porto Alegre, cujo envolvimento vai além do seu papel fiscalizador. Nesses locais, esta instância influi na questão da segurança alimentar, no conhecimento dos escolares sobre os alimentos que consomem e, ainda, sobre a valorização dos alimentos e de quem os produz.

Nos relatos de cada um dos oito municípios estudados, foi possível entender que, apesar de cada município possuir condicionantes específicos, é importante relatar algumas generalidades. Assim, após da coleta de campo, podem-se observar três principais dificuldades encontradas e que foram evidenciadas como pautas para a discussão: a) a dificuldade de elaboração e entendimento do processo de chamadas públicas; b) a falta ou dificuldade de logística para a entrega de produtos, incluindo a dificuldade de legalização de produtos e agroindústrias; e c) o papel do gestor no sucesso ou insucesso da compra.

#### 3.1 Dificuldade de elaboração e entendimento do processo de chamadas públicas

Com relação à primeira dificuldade encontrada, que, de maneira geral, todos os municípios apresentaram e já superaram, ou estão em processo de superação, pode-se mencionar a aquisição pública em si. Essa aquisição ocorria por meio da Lei de Licitações nº 8.666 de 1993. Triches e Schneider (2012) encontraram problemáticas semelhantes em seus trabalhos no município de Rolante (RS). No que tange ao entendimento da compra, os autores explicam como um processo de aquisição pública, pautado na Lei de Licitações n. 8.666, de 1993, passa a ser contestado e revisto, na perspectiva de incluir os agricultores familiares locais. A citada Lei impunha alguns limites, como a ambiguidade nas interpretações em

relação à autorização da participação de pessoas físicas.

Quando se comenta a dificuldade da formulação da chamada pública como um obstáculo superado, enfoca-se que, nos oito (8) municípios em estudo, as compras ocorrem tanto de modo individual, como por meio de cooperativas, variando de município a município. Certamente com isso mostra-se um relativo avanço nas transações de modo a oferecer facilidades para a inclusão dos agricultores familiares.

É importante comentar que Triches e Schneider (2012) esclarecem que a Lei 8.666 não proibia a compra direta, mas também não fazia referências sobre o assunto. Logo, toda a equipe administrativa que envolve o setor de compras alegava impossibilidade na mudança da forma de aquisição. Nesse aspecto, nos municípios em estudo, teve-se a mesma percepção, no sentido de que a conjunção dos setores envolvidos necessita acontecer para que a compra tenha sucesso.

Os mesmos autores supracitados explicam que o setor de compras, de modo geral, já acostumado com um modelo de compras, parece não estar disposto, em um primeiro momento, a mudar esse processo. Assim, em relação à alimentação escolar, posteriormente a Lei 11.947 de 2009 passou a exigir a compra de alimentos da agricultura familiar para o PNAE por meio da chamada pública, obrigatoriamente.

Mas com a Lei 11.947 de 2009, que dispensa o processo licitatório, houve a necessidade da mudança no processo, como cita a agente de extensão rural do município de Pelotas: “[...] aí se deparamos com a seguinte situação que nós tínhamos, que estavam há muitos anos no processo de licitações, que não aceitavam a existência de uma lei nova, então a gente tentava dialogar, mas não. A lei nova, a lei, ela permite, abre mão da licitação [...]” (V. V. C., ATER de Pelotas). Em Gramado: “Ao meu ver, a principal dificuldade é a falta de comunicação e interação entre setor financeiro da prefeitura” (V. M. C., GESTORA).

Em Caxias do Sul, registrou-se relato semelhante da gestora anterior, sendo possível enfatizar que a conjunção dos setores envolvidos realmente é de suma importância para o sucesso da compra. “Ah, e uma dificuldade também é o setor de compras entender que a chamada pública não funciona pelo menor preço, e sim que os critérios são diferenciados, e isso é uma dificuldade, de entendimento eu acho, porque a Lei 8.666 é o que é levada em consideração, e aí essa dificuldade de adequação a essa legislação específica do PNAE, pra [sic] chamada pública, são essas as dificuldades” (B. A. GESTORA).

Triches e Schneider (2012) enfocam que a sensibilidade das lideranças políticas é importante para a ação, mesmo que haja um contexto de contrariedades, como, inclusive, a má vontade de funcionários, os partidarismos e suas concorrências. Dessa maneira, nos municípios em estudo, também foram registrados relatos sobre a burocracia e as dificuldades de conjunção entre um setor e outro. Também outros trabalhos como os de Souza (2012) e Baccarin *et al.* (2011) destacam que, para os próprios gestores, essa nova forma de aquisição pública impõe a necessidade de se procederem adaptações significativas na execução do PNAE.

Como superação, a gestora de Caxias do Sul menciona o diálogo interseto-

rial como algo facilitador do processo: “O diálogo interno, com setor financeiro, setor de compras, sobre essas diferenças da chamada pública, eu acho que foi isso” (B. A., GESTORA). Em Pelotas, o diálogo e a comunicação também foram a forma de superação dos obstáculos, criando-se um grupo de trabalho: “[...] então tá [sic] criado um grupo de trabalho de segmentos, quem deveria tá? Daí fomos dizendo à secretária de educação, à EMATER e principalmente envolvendo o pessoal das licitações, da secretaria de finanças e, a partir daí, fizemos reuniões de 15 em 15 dias, daí fomos crescendo cada vez mais... Aí nos damos conta de quem trancava o processo, que demorava a chamada pública... Envolvemos a procuradora do município, que convidamos para as reuniões, e, quando ela entendeu a lei, ela mudou todo o cenário de Pelotas, ela entendeu que era uma lei de inclusão de pessoas e não uma lei de preços...” (V. V. C., ATER DE PELOTAS).

É possível também trazer o caso de Porto Alegre, onde uma iniciativa bastante interessante foi apresentada, neste caso a de um blog. A nutricionista enfoca: “A gente tá (sic) sempre adequando um novo cardápio, ou, às vezes, se não dá tempo de botar no cardápio, a gente manda num blog que a gente tem”. (S. A. B., GESTORA).

Atitudes de “fazer acontecer” fortalecem o pleno funcionamento da Lei, e o diálogo foi a maneira mais efetiva de resolver pendências e desentendimentos, como enfoca a gestora de Porto Alegre: “Também os agricultores, que a gente tem bastante contato, principalmente no momento que a gente vai fazer a chamada pública, do que eles têm disponível, então muitas vezes a gente diz o que temos interesse de comprar, e eles nos dizem se eles têm a disponibilidade ou não, e outras vezes o que eles têm que a gente pode adaptar no nosso cardápio, tem essa troca, então os agricultores também são atores muito importantes”. (S. A. B., GESTORA). É importante ressaltar, conforme a gestora, o fato dos agricultores participarem da formulação da chamada pública, acompanhando o processo. Dessa forma, há um espaço de participação maior desses atores.

### 3.2 Falta ou dificuldade logística para a entrega de produtos, incluindo a dificuldade de legalização de produtos e agroindústrias

Com relação à segunda dificuldade encontrada, Triches e Schneider (2012) ressaltam, em seus estudos, que há incoerência nos processos de aquisições públicas e questionam o processo de licitação. Os autores enfatizam que os discursos relativos à incoerência das aquisições públicas para a alimentação escolar tornaram-se cada vez mais recorrentes, tanto que grande parte das entrevistas realizadas com os diversos atores envolvidos associava os principais motivos dessa prática à valorização e incentivo aos agricultores locais, tendo como objetivos a manutenção desses agricultores no meio rural e a economia e melhora da qualidade dos produtos adquiridos.

Von Dentz e Rambo (2014) mencionam que há dificuldades referentes à entrega dos alimentos nas escolas, o que, em geral, deve ser realizado pelos próprios agricultores. Segundo os autores, essa dificuldade também é potencializa-

da quando há poucos agricultores que produzem alimentos em seus municípios, sendo necessária a aquisição em localidades mais longínquas. Com isso, reforça-se a necessidade dos municípios prestarem alguma forma de apoio a esses agricultores que participam do PNAE.

Nesse sentido, Triches e Schneider (2012) ressaltam o papel do agricultor, utilizando como base o estudo no município de Rolante. Fazem alusão ao posicionamento do agricultor no fornecimento dos alimentos. Citam ainda que existe um pensamento que se destaca entre os agricultores: “Se a dificuldade de ordem burocrática for transposta, então eu me organizo”. Logo, os autores concluem que existe no processo a necessidade de que a confiança no mercado parta dos produtores antes de fazer parte do mesmo.

Frente ao exposto, há necessidade de que a confiança no processo parta do agricultor. A gestora de Porto Alegre relata: “Ah, isso é uma caminhada, uma caminhada de muito diálogo, de confiança também, porque a gente tem que fazer com que esses agricultores, os novos que a gente quer chamar, acreditem, sim, que vão ser pagos, que podem negociar com a prefeitura, enfim, mas é uma caminhada assim” (S. A. B., GESTORA).

Contrapondo o supracitado, tem-se o relato da gestora do município de São Gabriel sobre o fato de uma agricultora não conseguir colocar seus produtos à venda devido à falta da legalização desses produtos. Ante esta situação, a gestora desabafa: “Eu acho que isso é muito complicado pra nós conseguir legalizar. O produtor, pra produzir um pãozinho caseiro, é muito investimento pro produtor, é muito investimento pra analisar, só pra analisar a água, sem falar nos outros equipamentos [...]” (G. N. P., GESTORA). Conforme a entrevistada, a informalidade, em alguns casos, acaba, de certa forma, sendo vantajosa, não pela má-fé de não legalizar, mas pela burocracia que é exigida pela Vigilância Sanitária.

Perante essa situação, torna-se pertinente realizar o seguinte questionamento: se os agricultores e suas famílias consomem esses produtos, por que não podem comercializá-los? Obviamente, alguns padrões fitossanitários precisam ser seguidos, mas esse padrão exigido parece excessivo e torna-se, em muitos casos, inalcançável aos pequenos agricultores, devido ao alto investimento para realizar as adequações exigidas, tal como mencionam Triches e Schneider (2010).

Logo, sugere-se aos municípios que não têm Selo de Inspeção Municipal – SIM - que o busquem, de modo a abrir caminhos e possibilitar meios para que o produtor municipal comercialize seus produtos no próprio município. Ressalta-se aqui que estes produtores, na maioria dos casos, já possuem suas praças de vendas informais. Portanto, esse comércio existe, e o SIM poderia contribuir para legalizá-lo, dando tranquilidade ao produtor, permitindo e/ou favorecendo a comercialização.

Triches e Schneider (2010) fazem colocações importantíssimas no que tange à participação plena da agricultura familiar nos mercados institucionais. Embora haja diferença entre os fatos estudados pelos autores e os casos que fazem parte deste trabalho, encontram-se contrapontos em ambos os casos, os quais buscam exatamente a mesma solução. Os autores remetem a todos os problemas que, embora passados os anos, continuam acontecendo. Em primeiro lugar,

a necessidade da desburocratização dos mecanismos de acesso a esse mercado, diminuindo os custos de transação envolvidos. Mesmo que uma nova forma de aquisição pública tenha sido criada especificamente para o agricultor familiar, ela não terá êxito se continuar complexa em sua execução.

Quanto à legalização das agroindústrias, a dificuldade em acessar o mercado institucional foi um ponto referenciado por quase todos os agricultores. Assim, um dos desafios que se impõem, principalmente depois da obrigatoriedade legal da aquisição de alimentos da agricultura familiar, é a regulação da qualidade dos alimentos. Por fim, os autores supracitados destacam que se deve considerar produto de qualidade, com exigências sanitárias relativas à produção de baixa escala: sem essa revisão normativa, muitos produtos processados da agricultura familiar não poderão ser adquiridos por esse mercado institucional.

Assim, o problema da burocracia que existe, referente à participação plena da agricultura familiar nos mercados institucionais, pode ser evidenciado, uma vez que é assinalado como empecilho ou fator que atrasa a oferta e a compra dos gêneros alimentícios. Logo, para que estes mercados institucionais realmente consigam beneficiar o público-alvo desejado, essas questões precisam ser reavaliadas. Nesse sentido, com base no exposto, o diálogo aparece como um grande auxílio para a tomada de decisão e contato entre quem vende e quem compra os gêneros.

Com relação à falta ou dificuldades de logística, podemos citar o município de Cerrito como sendo um exemplo de sucesso absoluto no funcionamento no PNAE como um todo. Nesse município, prioriza-se o agricultor local e o produto oferecido, como modo de valorização local, o que engrandece ainda mais a iniciativa, como focado no trecho da entrevista: “[...] o meu agricultor aqui vende uma couve, que eu prefiro mudar o cardápio e botar essa couve pra (sic) desenvolver o agricultor do Cerrito e não daqui de fora. Errado ou não, eu não sei, mas é minha obrigação fazer um projeto maior do local, né, do que do outro” (S. R. P., GESTORA).

Ainda neste aspecto, a gestora comenta que a logística do transporte dos produtos é realizada pela administração municipal, beneficiando os agricultores: “Pra [sic] gente colocar, pra fazer isso e dar esse apoio pra esse agricultor, a logística toda da entrega da produção é feita pela prefeitura. Porque esse agricultor pequeno, se ele tem cinco pé de couve, e eu digo, conto pra ele “ A responsabilidade é tua!”. Vindo do interior, o Cerrito é muito, tem mais de quinhentos quilômetros em estrada de interior, então, o mínimo que ele plante, pra ele vim aqui entregar... Não vai vale a pena” (S. R. P., GESTORA).

Apesar dos municípios, praticamente em sua totalidade, apoiarem de alguma maneira os agricultores, eles poderiam melhorar sua assistência a esse público-alvo, a exemplo de Cerrito, principalmente no que se refere à logística. Em muitos casos, seriam medidas simples, como caminhão, câmara-fria ou depósito, os quais poderiam facilitar o pleno funcionamento do PNAE. Dessa forma, o gestor, no desempenho do seu papel, juntamente com a administração municipal, poderia ou deveria incluir os agricultores e beneficiá-los, e, da mesma forma,

cumprir a Lei. Sendo assim, analisar a importância que o gestor tem no processo de compra da agricultura familiar é fundamental.

### 3.3 Papel do gestor no sucesso ou insucesso da compra

Com relação a esse ponto da discussão, não há dúvida de que o gestor possui um papel fundamental, o qual, por muitas vezes, foi mencionado nas entrevistas como sendo a peça inicial do processo da aquisição da merenda escolar, como enfoca a nutricionista de Carazinho: “Sim, partiu daqui, do setor de alimentação escolar”. (E. E., GESTORA DE CARAZINHO), complementado pela fala da gestora de Cerrito: “Tem esse olhar sensível do gestor, que é o dono da caneta” (S. R. P., GESTORA).

Com base nisso, levanta-se o fato de que a proatividade dos atores relacionados como um todo com a compra da merenda escolar tende a determinar o sucesso da compra. Nesse sentido, Long (2007) menciona que uma ação estratégica se caracteriza de um poder que os atores possuem, mesmo dentro de um modelo cultural ou social dominante, de serem agentes hábeis em mudar as circunstâncias, para que ocorra a resolução dos seus problemas de maneira coerente, organizando seus recursos por meio de uma persuasão ativa em relação aos seus projetos.

Tais ações mudam circunstâncias diversas, como, por exemplo, o conhecimento dos escolares sobre os produtos que consomem e a valorização do profissional que produz este alimento, como enfoca o membro do CAE de Porto Alegre: “Logo que entrou a agricultura familiar, teve a sugestão do setor que todas as escolas fizessem um painel na entrada, com o cardápio, e, no ladinho, tinha uma caixinha que tinha figuras de alimentos, daí eu colocava: hoje temos alimentos da agricultura familiar, e colocava a figura lá, sabendo que aquele alimento era novo e era da agricultura familiar” (B. C. M. G., MEMBRO DO CAE).

Podemos trazer também o exemplo pleno de boa vontade e proatividade do gestor e sua equipe do município de Cerrito, onde a entrega dos produtos foi adaptada, bem como os cardápios, que são flexíveis na medida em que o produtor realiza a entrega, como explica a nutricionista: “Se vocês têm cinco pé [sic] de couves, eu quero os cinco. Eu vou me adaptar à produção de vocês” (S. R. P., GESTORA). Logo, o agricultor consegue entregar aquilo que possui, sem grandes preocupações com contratos fechados. Os cardápios adaptam-se a essa realidade, o que se configura como uma enorme relação de diálogo entre os atores, com benefícios recíprocos.

Nesse sentido, a fala do agricultor de Caxias do Sul: “Eu considero assim, essa uma das leis para o setor da agricultura familiar, essa lei foi, pelo menos nos últimos 20 anos, a melhor coisa que aconteceu. Porque há uma parcela de agricultores da agricultura familiar que nada mais eram que agricultores de subsistência” (S. L., REPRESENTANTE DOS AGRICULTORES).

Completando a linha de raciocínio, o Agente de Extensão Rural desse município também enfoca: “Então, aquele produtor que seria de subsistência numa

época, agora já está se tornando produtor de mercado, porque o que ele produz, ele tem quem leve pro mercado, e ele sozinho não teria essa condição. Então, esse programa de alimentação é uma forma dele fazer isso” (P. E. P., ATER).

Frente ao exposto, iniciativas bem-sucedidas sobre a implementação do PNAE não faltam, pois muitos gestores e equipes ligadas à alimentação escolar trabalham em prol da melhoria do processo de aquisição. Sendo assim, essas iniciativas ajudam para que a comunidade escolar desses locais seja beneficiada, e, conseqüentemente, os agricultores, suas famílias e comunidades.

Ainda é necessário ressaltar que o tamanho do município não influenciou de maneira tão significativa no sucesso ou insucesso do PNAE nos municípios estudados. É o caso de Herval, uma cidade considerada muito pequena e que, no atual momento, encontra-se com dificuldades de efetivar as compras da agricultura familiar, e de Cerrito, também pequena, mas com um sucesso absoluto nesse empreendimento. Coloca-se o contraponto da cidade de Caxias do Sul, que se enquadra em uma cidade de porte médio a grande, sendo um exemplo de êxito nas compras para o PNAE.

O ponto-chave encontrado no estudo para o sucesso da compra da agricultura familiar foi o diálogo. Os municípios que estão com os setores da compra da alimentação escolar articulados estão, conseqüentemente, com agricultores e/ou cooperativas envolvidas na produção e entrega de alimentos, e, assim, o diálogo vem se mantendo como o principal suporte para o sucesso da compra.

É importante comentar o fato dos assentados da Reforma Agrária estarem tão envolvidos quanto os agricultores familiares na venda de gêneros alimentícios para a merenda escolar. Nesse sentido, os municípios que possuem assentados e/ou agricultores familiares expressivamente, além de entrar neste mercado institucional, podem fomentar iniciativas que viabilizem ou focalizem mais a produção de alimentos para o consumo local. Seria uma estratégia de encurtar as distâncias e os custos de transportes, e, ainda, potencializar os mercados de circuitos curtos para atingir o desenvolvimento local, tal como menciona Darolt (2012).

Frente ao exposto, os dados qualitativos desta pesquisa evidenciam que os municípios estudados têm realizado esforços para que a Lei 11.947 seja cumprida, com o anseio de ultrapassar o mínimo estipulado. Logo, os municípios têm papel fundamental quanto ao apoio aos agricultores para que estes possam estar acessando os mercados institucionais. O gestor também se apresenta no estudo como sujeito extremamente importante para atingir o êxito no cumprimento da Lei.

Reforça-se que o incentivo à execução de programas como este pode abrir portas para diversas direções preferenciais no sentido de progresso, tanto para os produtores que comercializam seus produtos, como para a comunidade escolar, que se beneficia em aspectos como saúde e segurança alimentar. Certamente as entrevistas obtidas e avaliadas acarretaram uma riqueza de informações empíricas que é difícil de mensurar e colocar apenas em um artigo, ficando como complementos de ensino sobre a grandiosidade e a importância de um programa público que busca beneficiar produtores e consumidores (comunidade escolar).

## 4 Considerações finais

Por meio deste trabalho, constataram-se as conexões, o funcionamento efetivo do PNAE no Rio Grande do Sul, destacando-se as principais dificuldades e as conquistas conseguidas singularmente pelos municípios que adquirem os gêneros alimentícios bem como pelos agricultores que os fornecem. Foram encontradas barreiras no que tange à participação plena dos agricultores nestes mercados, como a demasiada exigência fitossanitária. E, nesse sentido, faz-se necessário um olhar mais sensível sobre esta situação, uma vez que as leis são as mesmas para os grandes e para os pequenos produtores.

Em relação à merenda escolar em si, a própria falta de entendimento da Lei 11.947/2009, talvez somada à má vontade de algumas equipes ligadas à compra e ao pagamento da merenda escolar, seja um fator encontrado na pesquisa e que merece relevância. Pode-se mencionar que as equipes deveriam se correlacionar para fazer essa compra acontecer da melhor e mais rápida maneira possível para beneficiar os agricultores familiares de suas localidades. Constatou-se que a falta de diálogo entre os setores acarreta um aumento do processo burocrático, o que repercute das mais diversas formas, como atrasos de pagamento dos agricultores, erros na própria chamada pública, entre outros.

A pesquisa também demonstra que uma melhor correlação dos trabalhos entre setores pode oferecer um suporte maior a esse agricultor que está produzindo alimentos e tem interesse em vendê-los. Com esse espaço mais aberto, também se cria espaço para que haja desenvolvimento rural do local, encurtando os circuitos de comercialização e estabelecendo caminhos mais certos e rápidos entre os produtores e os consumidores. Destaca-se aqui também a possibilidade dos próprios agricultores estarem se organizando em associações e cooperativas a fim de se fortalecerem mais.

O tamanho da cidade não se apresentou como fator limitante, uma vez que o PNAE vem funcionando bem tanto em cidades pequenas como grandes, e os problemas encontrados também foram evidenciados em cidades desse porte. No caso de as exigências fitossanitárias não serem revistas e não ocorrer o esclarecimento dos processos burocráticos, corre-se o risco de que esta seja mais uma política que se apresente como transformadora no início, podendo desgastar-se no decorrer dos anos por causa dos empecilhos no acesso.

Isso ocorre justamente devido ao fato de que os agricultores procuram meios de permanência no meio rural com qualidade de vida. Contudo, uma vez que eles não possam acessar plenamente estes mercados institucionais, eles irão parar de produzir para os programas e produzirão para outras praças de vendas, muitas vezes informais e que lhes apresentam vantagens econômicas.

Uma reflexão oportuna desponta: no momento em que a agricultura familiar parar de produzir alimentos, poderá haver um retrocesso de muitos anos quanto à qualidade, variedade e segurança dos alimentos, questões de interesse coletivo. Essa questão, portanto, merece muita atenção porque pode criar graves problemas sociais tanto no meio rural como no urbano. Por esse motivo, os

mercados institucionais são tão importantes, e o seu funcionamento pleno deve almejar e contribuir sempre para a continuação da permanência dos agricultores no campo, com qualidade de vida e, de igual forma, com uma produção de alimentos variados e seguros.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é atualmente uma excelente alternativa para incluir a agricultura familiar nos mercados institucionais de comercialização. A partir das perspectivas dos diferentes atores entrevistados, embora algumas dificuldades mencionadas - as quais podem ser superadas em curto ou médio prazo - e as análises realizadas, pode-se afirmar que este programa se apresenta como uma excelente política de incentivo à agricultura familiar.

Pode-se afirmar que o PNAE tem um papel importante no auxílio ao fortalecimento da reprodução social e econômica dos agricultores familiares que dele participam. Os atores entrevistados mencionaram que é um mercado garantido para os produtos alimentares e, talvez, seja uma possibilidade de reconectar produção e alimentação local mediante circuitos curtos de comercialização. Ainda, ajuda a respeitar os hábitos alimentares locais/regionais, minimizar ou diminuir desperdício de energia, pelo transporte longínquo de alimentos, e possibilita atingir a sustentabilidade mediante a diversificação produtiva, contribuindo para manter a biodiversidade e a geração de renda, acarretando uma melhoria na qualidade de vida das famílias rurais.

## Referências

BACCARIN, J. G., et al. *Agricultura Familiar e Alimentação Escolar sob a Vigência da Lei 11.947/2009: Adequação das Chamadas Públicas e Disponibilidade de Produtos no Estado de São Paulo em 2011*. In: 50º Congresso da Sober, 2012, Vitória.

BELIK W.; SOUZA L. R. Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na América Latina. *Planej Pol Públ.*; n. 33, p. 103-122, 2009.

DAROLT, M. R. *Conexão ecológica: novas relações entre agricultores e consumidores*. Londrina: IAPAR, 2012.

FERIGOLLO, Danielle. *Aquisição de produtos da AF para alimentação escolar em municípios do RS*. Trabalho de Conclusão de Curso (Nutrição) - Universidade Federal de Santa Maria, Palmeira das Missões, 2015.

GALEAZZI, M. A. M. A Segurança Alimentar e os problemas estruturais de acesso. In: GALEAZZI, M. A. M. (Org.). *Segurança alimentar e cidadania: as contribuições das universidades paulistas*. Campinas: Mercado de Letras, 1996. p. 133-156.

LONG, N. *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en El actor*. México: COLSAN/CIESAS, 2007.

MCTI/AÇÃO TRANSVERSAL. *LEI/CNPq nº 82/2013 - Segurança Alimentar e Nutricional no Âmbito da UNASUL e África. Agricultura Familiar, abastecimento e mercados institucionais: conexões entre Brasil, Cabo Verde e Uruguai na promoção da segurança alimentar e nutricional*, 2015. Contribuição conjunta dos membros da pesquisa.

MOREIRA, R. M.; CARMO, M. S. Agroecologia na Construção do Desenvolvimento Rural Sustentável. *Agric. São Paulo*, São Paulo, v. 51, n. 2, p. 37-56, jul./dez. 2004.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. *Revista Estudos Avançados*, v. 16, n. 44, p. 83-100, 2001.

REDE SSAN. *Agricultura familiar, abastecimento e mercados institucionais: conexões entre Brasil...* Disponível em: <<http://redessan-unasul.com.br/grupos-tematicos/agricultura-familiar-abastecimento-e-mercados-institucionais-conexoes-entre-brasil-cabo-verde-e-uruguai-na-promocao-da-seguranca-alimentar-e-nutricional>>. Acesso em: 23 jun. 2016.

SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. *Revista de Economia Política*, v. 30, n. 3, p. 511-531, jul./set. 2010.

SOUZA, L. B. B. Organizações da Agricultura Familiar no Estado de São Paulo e sua Experiência de Fornecimento para o PNAE. *In: Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo*. São Paulo: Instituto Via Pública, 2012.

THIOLLENT, M (Org.). *Pesquisa-ação e projeto cooperativo na perspectiva de Henri Desroche*. São Carlos: EdUFSCar, 2006.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER S. Alimentação Escolar e Agricultura Familiar: reconectando o consumo à produção. *Saúde Soc.*, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 933-945, 2010.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Desestruturar para construir: interfaces para a agricultura familiar acessar o programa de alimentação escolar. *Estud. Soc. e Agric.*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 66-105, 2012.

VON DENTZ, E.; RAMBO, A. G. O território dos mercados institucionais da Alimentação Escolar - Considerações sobre o estado de Santa Catarina. *In: VII Congresso Brasileiro de Geógrafos*, 8, 2014, Vitória ES. *Anais...*, Vitória ES: AGB, 2014. Disponível em: <[http://www.cb2014.agb.org.br/resources/anais/1/1404091716\\_ARQUIVO\\_2014\\_CBG\\_DENTZ-RAMBO.pdf](http://www.cb2014.agb.org.br/resources/anais/1/1404091716_ARQUIVO_2014_CBG_DENTZ-RAMBO.pdf)>. Acesso em: 30 jul. 2016.