

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL

ELISÂNGELA FROEHLICH

A CAPACIDADE DE “FAZER DIFERENTE”:
OS CONDICIONANTES LEGAIS E AS ESTRATÉGIAS DE GOVERNANÇA NA
IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM DOIS
IRMÃOS E TAPES (RS)

Porto Alegre

2010

ELISÂNGELA FROEHLICH

A CAPACIDADE DE “FAZER DIFERENTE”:
OS CONDICIONANTES LEGAIS E AS ESTRATÉGIAS DE GOVERNANÇA NA
IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM DOIS
IRMÃOS E TAPES (RS)

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como quesito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Rural.

Orientador: Prof. Dr. Sergio Schneider

Série PGDR – Dissertação nº 125

Porto Alegre

2010

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Responsável: Biblioteca Gládis W. do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS

F925c Froehlich, Elisângela
A capacidade de “fazer diferente” : os condicionantes legais e as estratégias de governança na implementação do Programa de Alimentação Escolar em Dois Irmãos e Tapes (RS) / Elisângela Froehlich. – Porto Alegre, 2010.
152 f. : il.

Orientador: Sérgio Schneider.

(Série PGDR – Dissertação, n. 125).

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, 2010.

1. Segurança alimentar : Políticas públicas : Dois Irmãos (RS) : Tapes (RS). 2. Agricultura familiar : Segurança alimentar : Dois Irmãos (RS) : Tapes (RS). 3. Alimentação escolar. I. Schneider, Sérgio. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. III. Título.

CDU 338.439.66

ELISÂNGELA FROEHLICH

A CAPACIDADE DE “FAZER DIFERENTE”:
OS CONDICIONANTES LEGAIS E AS ESTRATÉGIAS DE GOVERNANÇA
NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM DOIS
IRMÃOS E TAPES (RS)

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação
em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências
Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do
Sul, como quesito parcial para obtenção do título de
Mestre em Desenvolvimento Rural.

Aprovada em: Porto Alegre, 30 de julho de 2010.

Prof. Dr. Sergio Schneider - Orientador

PGDR/UFRGS

Prof. Dra. Angélica Massuquetti

PPGE/UNISINOS

Prof. Dr. Marcelo Conterato

UFPel

Profa. Dra. Gabriela Coelho de Souza

PGDR/UFRGS

Prof. Dr. Egon Roque Fröhlich

UFRGS

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Sergio Schneider, pelos desafios a mim impostos, pela paciência, por nunca ter desistido de mim e acreditado no meu potencial, por ter se mostrado além de um orientador que cumpre suas funções de acompanhamento constante da caminhada teórica uma pessoa extremamente humana e acolhedora.

Ao meu pai e minha mãe que me ensinaram a não desistir e correr atrás dos meus sonhos sem nunca deixar para trás as coisas nas quais acredito.

A minha irmã, Graciela que me ajudou a superar momentos de extrema dificuldade individual ao longo destes dois anos e meio. Sem ela esta dissertação não existiria.

Aos meus incansáveis amigos da Emater/RS-Ascar do regional de Porto Alegre que me acompanharam de perto, com cuidado, carinho e solidariedade.

Ao primo Egon, pelos conselhos, pelas risadas, pela ajuda e pelo incentivo.

Às amigas que fiz no PGDR, Patrícia, Rosane e Sarita, e especialmente a Amanda que dividiu comigo momentos de tensão, lágrimas, revisões bibliográficas e uma amizade muito bonita.

Às minhas amigas Marguet, Gisele, Nadir, Rosana e Cristina pelo alento nos momentos de dificuldade.

À família Rad pelo carinho, paciência, incentivo e hospedagem, quando na reta final precisava de paz e sossego para terminar esta dissertação.

E a todos que, de forma direta e indireta, contribuíram com este trabalho me incentivando, ajudando ou permitindo os momentos de dedicação que levaram à sua realização.

RESUMO

Esta dissertação discute, a partir de um estudo de caso, os condicionantes legais e as estratégias de governança utilizada na implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) nos municípios de Dois Irmãos e Tapes (RS). Seu objetivo principal consiste em analisar as interfaces e os descompassos entre os dispositivos legais que regulamentam o Programa Nacional de Alimentação Escolar e as formas de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para a alimentação escolar. A pesquisa que deu origem ao estudo utilizou dados secundários, técnicas qualitativas de levantamento de dados por meio de entrevistas semiestruturadas e observação direta. O presente trabalho mostra que atores sociais, gestores, produtores e consumidores, movidos por interesses e/ou necessidades distintas criam estratégias que, a partir de relações de poder e negociações, se aproximam provocando modificações no modelo dominante, sendo que o local potencializa este movimento pela proximidade entre os atores, possibilitando uma maior interação social com uma consequente institucionalização dos discursos e significados, tendo o Estado como um ator-chave na medida em que tem o poder de regulação. A conclusão sugere que programas alimentares como o PNAE têm a capacidade de aproximar a segurança alimentar, com vistas à melhoria da saúde pública de um lado, e a construção de mercados e políticas de abastecimento alimentar de outro, configurando-se como um importante aliado na formação de novos hábitos alimentares e uma possibilidade de incentivo ao desenvolvimento rural.

Palavras-chave: Alimentação escolar. Agricultura familiar. Segurança alimentar e nutricional. Desenvolvimento rural.

ABSTRACT

This dissertation discusses, in a case study perspective, the legal imposition and governance strategies used in implementing the National School Feeding Program (PNAE) in the countries of Dois Irmãos and Tapes (RS). Its main objective is to examine the interfaces and mismatches between the devices that regulate the National School Feeding Program and the ways of getting food from family farming for school meals. The research, which led to the study, used secondary data, qualitative techniques of data collection through semi-structured interviews and direct observation. This study shows that social actors, managers, producers and consumers, moved by interest and/or different needs, create strategies that, from power relations and negotiations, put them closer to each other leading to changes in the dominant model; the place also helps this movement by the proximity between the actors, allowing a better social interaction with a consequently institutionalization of speeches and meanings, where the State plays a key role, having the power to regulate. The conclusion indicates that food programs, like the PNAE, is capable of providing food security, trying to improve public health on one hand, and the construction of markets and food supply policies on the other hand, becoming an important ally by creating new nutritious habits and the possibility of stimulating rural development.

Keywords: School feeding. Family farming. Food and nutrition security. Rural development.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Mapa do Rio Grande do Sul, com destaque para os municípios de Dois Irmãos e Tapes.....	34
Quadro 1 - Documentos exigidos para a participação das empresas e do produtor rural nas licitações da alimentação escolar.....	75

LISTA DE SIGLAS

ANA – Articulação Nacional de Agroecologia
ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APFTAPES - Associação de Piscicultores e a Associação de Produtores da Agricultura Familiar de Tapes
CAE – Conselho de Alimentação Escolar
CECANE – Centro Colaborador em Alimentação do Escolar
CF – Constituição Federal
CMDR – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural
CME - Campanha de Merenda Escolar
CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CNTA – Central Nacional de Trabalhadores na Agricultura
CNUMAD - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CODER - Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento
CONSAN – Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
COOPAT - Cooperativa de Produção Agropecuária dos Assentados de Tapes
CPF – Cadastro de Pessoa Jurídica
DAP – Declaração de Aptidão ao PRONAF
DF – Distrito Federal
DS - Desenvolvimento Sustentável
EJA – Ensino de Jovens e Adultos
Emater/RS - Associação de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAE - Fundação de Assistência ao Estudante
FAO - *Food and Agriculture Organization*
FBSSAN – Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
FETAG - Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IEE - Índice de Efeito Escola

INAN - Instituto de Apoio ao Desenvolvimento e à Preservação da Natureza

INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social

IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LOSAN - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC – Ministério de Educação

MOC – Movimento Organizações Comunitárias

MP – Medida Provisória

MST - Movimento dos Sem Terra

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PAE – Programa de Alimentação Escolar

PGPAF – Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA – Plano Plurianual

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

RS - Rio Grande do Sul

SAN - Segurança Alimentar e Nutricional

SAPS - Serviço de Alimentação e Previdência Social

SEMEC - Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto

SIMRATER – Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural

STR - Sindicato dos Trabalhadores Rurais

SUASA – Sistema Único de Atenção à Sanidade Agropecuária

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

USAID - United States Agency for International Development

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: INTERFACES E EXPERIÊNCIAS	22
2.1 O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E SUAS INTERFACES COM OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS	23
2.2 O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COMO ESPAÇO DE ENCONTRO ENTRE A SEGURANÇA ALIMENTAR E O DESENVOLVIMENTO RURAL.....	28
2.3 AS EXPERIÊNCIAS DOS MUNICÍPIOS DE DOIS IRMÃOS E TAPES	33
3 ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E A AÇÃO DOS ATORES.....	52
3.1 PÚBLICO X PRIVADO: O ESTADO COMO ATOR ECONÔMICO	53
3.2 A PERSPECTIVA DO ESTADO NA SOCIEDADE.....	59
3.3 ESTRUTURAS LOCAIS: AÇÃO DOS ATORES E ESTRATÉGIAS DE GOVERNANÇA	64
4 AS ADAPTAÇÕES NO PNAE PARA A AQUISIÇÃO DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR EM DOIS IRMÃOS E TAPES.....	72
4.1 AS MUDANÇAS NO ABASTECIMENTO DO PNAE: CONDICIONANTES LEGAIS E ESTRATÉGIAS DE SUPERAÇÃO	72
4.2 RESULTADOS ALCANÇADOS COM A AQUISIÇÃO DE GÊNEROS DA AGRICULTURA FAMILIAR EM DOIS IRMÃOS E TAPES, RS.....	80
5 DINÂMICAS SOCIAIS LOCAIS	88
5.1 O CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	88
5.2 FORMAS DE ORGANIZAÇÃO DOS AGRICULTORES PARA A INSERÇÃO DOS PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR	96
5.3 FORMAS DE CONTROLE E GESTÃO PARA ALÉM DAS EXIGIDAS PELA LEI..	104
5.4 A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COMO MECANISMO DE DESENVOLVIMENTO RURAL.....	108

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	114
REFERÊNCIAS	119
APÊNDICE A - A Lei. 8.666/93 na operacionalização do PNAE.....	127
APÊNDICE B - A Lei nº 11.947/09 na operacionalização do PNAE	135
APÊNDICE C – Roteiros para entrevistas	145

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, em diversos países, inclusive no Brasil, vêm ocorrendo transformações na questão alimentar e nutricional da população. Essas transformações são caracterizadas pelo aumento dos índices de sobrepeso e de doenças crônicas não transmissíveis e associadas ainda à prevalência de déficits nutricionais, chamada de transição nutricional.¹

Paralela a esta situação, na esfera da produção, há o fortalecimento de um modelo produtivo pautado na agricultura intensiva, mecanizada, com elevada utilização de produtos químicos que disseminam práticas agrícolas produtivistas e disponibilizam alimentos que favorecem o quadro de saúde acima exposto e contribuem à degradação do meio ambiente. Somado a isso, há um aumento na marginalização de parte dos agricultores e da pobreza do campo, intimamente ligado à interferência do comércio internacional no abastecimento alimentar doméstico e ao crescente processamento dos alimentos e padronização dos hábitos alimentares da população.

Buscando reverter as tendências acima citadas e garantir o direito humano à alimentação,² nos últimos anos o Estado vem discutindo modelos estruturantes baseados nos conceitos de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN),³ propondo um modelo de produção e consumo de alimentos mais saudáveis, a partir de dois componentes básicos: o *componente alimentar*, relacionado à produção, disponibilidade, comercialização e acesso ao alimento e o *componente nutricional*, relacionado às práticas alimentares e ao estado de nutrição da população no sentido biológico.

Considerando estes componentes, o Estado visa aproximar a produção de pequenos agricultores familiares dos consumidores de alimentos, passando a ser importante não apenas

¹ Por transição nutricional entende-se o fenômeno no qual ocorre uma inversão nos padrões de distribuição dos problemas nutricionais de uma dada população no tempo, ou seja, uma mudança na magnitude e no risco atribuível de agravos associados ao padrão de determinação de doenças vinculadas ao atraso e à modernidade, sendo em geral uma passagem da desnutrição para a obesidade (KAC; VELÁSQUEZ-MELÉNDEZ, 2003).

² É um direito que independe da legislação nacional, estadual, ou municipal específica, firmado na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, no artigo 25, que reza que toda pessoa tem direito a um nível adequado que lhe assegure, assim como à sua família, saúde e bem estar, especialmente alimentação, vestuário, habitação, assistência médica e os serviços sociais necessários.

³ É a garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais nem o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis. Disponível em: <http://www.consea.rs.gov.br>. Acesso em 31 de maio de 2009.

como articulador das políticas, mas como acesso ao mercado e regulador dos preços dos alimentos, distanciando-se da visão de Estado apenas como ente protetor.⁴

Nesta perspectiva, os programas públicos alimentares, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), surgem como possibilidade de integrar estes componentes, tendo em vista que, de um lado, integram políticas relacionadas à saúde dos escolares e, de outro, podem criar novos mercados para os produtores locais fomentando boas práticas ambientais.

Essa forma diferenciada de ver o Estado se fortalece por meio de iniciativas como a Lei 11.947 (BRASIL, 2009a), aprovada no dia 16 de junho de 2009, regulamentada pela Resolução nº 38 (BRASIL, 2009b) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), tornando-se um marco histórico nas políticas públicas relativas à SAN. Este entendimento se dá porque além de inserir a agricultura familiar,⁵ tornando obrigatória a utilização de no mínimo 30% do valor repassado às entidades executoras pelo FNDE na aquisição de produtos desses fornecedores,⁶ também revê a legislação das aquisições públicas brasileiras, inovando estes processos.

Desta forma, se as compras públicas vinham pautadas na obrigatoriedade de seguir os preceitos da Lei 8.666 (BRASIL, 1993)⁷ baseada nos princípios de isonomia e livre concorrência, a partir desta nova legislação é aberto um precedente histórico para um novo fornecedor, o agricultor familiar, integrar-se ao processo com a dispensa da licitação, como previsto no seu artigo 14. Tal configuração torna viável sua participação que, até então, pela dificuldade de se adequar à normatização vigente, muitas vezes ficava excluído do processo.

Na atualidade, investigar o surgimento, a continuidade e as modificações que ocorrem nas políticas públicas, em qualquer nível de governo, é uma questão que diz respeito não somente a estudos acadêmicos e entes governamentais, mas também aos gestores públicos, políticos e à sociedade civil em geral. Neste sentido, a temática da alimentação escolar se impõe, principalmente, porque há uma tendência na sociedade de que boas iniciativas sejam interrompidas em todas as mudanças de governo, quando uma correlação de forças é

⁴ A questão da desnutrição motivou a criação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), tendo como ideia principal criar um mecanismo de atendimento à população carente, em que o Estado surgiria como o ente protetor, numa clara alusão ao ideário pós-guerra numa tentativa de minimizar a desnutrição ligando-a a instrução fundamentada no discurso dos reformistas e revolucionários desenvolvimentistas.

⁵ Para o presente trabalho, como não exista uma definição convencionalizada entre os estudiosos, será utilizada a formulação de Abramovay (1997), na qual agricultura familiar subentende que a gestão, a propriedade e o trabalho estejam sob o controle da família.

⁶ De acordo com o FNDE, em 2008, foram repassados em torno de 1,5 bilhão de reais pelo governo federal para mais de 34 milhões de alunos da rede pública municipal, estadual e redes filantrópicas.

⁷ Esta lei institui normas para licitações e contratos junto à Administração Pública.

substituída por outra. No entanto, em relação à alimentação escolar, esta tendência se esvazia e a temática se mostra duradoura, independentemente das mudanças de governos, pois mesmo que sofra modificações, não é extinta.

Historicamente situada, a alimentação escolar no Brasil não é uma temática nova. A preocupação do governo com a alimentação escolar iniciou por volta de 1930, influenciada por um grupo de nutrólogos sociais, entre eles, Josué de Castro, centrados na discussão da minimização da desnutrição (RODRIGUES, 2004). Em 31 de março de 1955 é assinado o Decreto 37.106 (BRASIL, 1955), que institui a Campanha de Merenda Escolar (CME), subordinada ao Ministério da Educação que, juntamente com outros programas assistencialistas, era constituída como superintendência federal, com autonomia técnica e administrativa e poder de negociação na captação de recursos junto às organizações internacionais⁸ de ajuda alimentar criadas após a II Guerra Mundial (ABREU, 1997).

Embora as discussões em torno da alimentação escolar viessem, no início, sustentadas na função central de minimizar a desnutrição, a criação do PNAE em 1954 no Ministério da Saúde, e sua formalização em 1955 no Ministério da Educação e Cultura não tivesse como função central alavancar o desenvolvimento local, acaba incorporando essas questões ao seu marco legal quando prevê além da redução da desnutrição a melhoria dos hábitos alimentares dos escolares. Assim, mesmo que o Programa não fosse mais gerenciado pelo Ministério da Saúde, continuava intimamente a ele ligado, já que as ações deflagradas para a melhoria dos hábitos alimentares, agora, pelo Ministério de Educação e Cultura, via PNAE, têm como pano de fundo a manutenção da saúde e a prevenção de doenças.

Chama a atenção na trajetória do Programa o fato de que desde sua concepção inicial como programa público, as primeiras linhas de orientação em nível nacional já definiam cardápios adequados às diferentes regiões do país, preconizando o emprego de alimentos regionais, com o objetivo de enriquecer a base nutritiva da alimentação dos escolares. Orientação esta que, mais tarde, pela manifestação de diversos atores sociais, em diferentes espaços, viria a fomentar as discussões em torno do apoio à produção local de alimentos.

Nesta perspectiva, a capacidade que o PNAE tem de aproximar a segurança alimentar com vistas à melhoria da saúde pública de um lado, e a construção de mercados e políticas de abastecimento alimentar de outro, faz com que ele deixe de ser um programa “de segunda ordem”, destinado apenas a suprir a fome dos escolares durante o intervalo das aulas,

⁸ Dentre as organizações internacionais estavam a *Food and Agriculture Organization* (FAO), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a *United States Agency for International Development* (USAID) e o Programa Mundial de Alimentos.

passando a ser um aliado na formação de novos hábitos alimentares e uma possibilidade de incentivo ao desenvolvimento rural. Estes aspectos dão consistência ao estudo desta temática na presente dissertação, uma vez que, na sua configuração atual, o Programa, principalmente após sua descentralização em 1994, tem contribuído, em alguns municípios, para incrementar a alimentação dos escolares da educação básica, de jovens e adultos e caminhado de forma a ampliar o potencial de incentivo à produção da agricultura familiar local.

Observa-se que as políticas de desenvolvimento socioeconômico adotadas ao longo dos anos, mesmo incorporando questões acerca do desenvolvimento local, não têm sido capazes de acabar com as desigualdades regionais, forçando o Estado na última década a promover modelos estruturantes pautados nos conceitos de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável.

Neste novo modelo, a agricultura familiar passa a figurar como um segmento a ser dinamizado, uma vez que, de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a produção familiar responde atualmente por 70% dos alimentos que chegam à mesa dos brasileiros e muitas vezes os produtores não têm acesso às redes comerciais, sendo necessária a construção de formas alternativas que os vinculem a outros agentes econômicos e sociais. Nesse sentido, a chamada demanda institucional, que abraça programas como o PNAE, pode ser vislumbrada como uma das peças chave a serem utilizadas a fim de garantir mercado para a produção da agricultura familiar de forma articulada com outras ações.

No entanto, mesmo que as recentes políticas de SAN no Brasil venham apontando para novos modelos agroalimentares, na prática, no que se referem ao PNAE, poucas ações preconizadas são devidamente colocadas em prática até a obrigatoriedade legal e ainda há muitas barreiras a serem transpostas. Uma das principais barreiras ainda diz respeito à gestão das compras públicas de alimentos para abastecer o Programa que historicamente é comandado pelas grandes empresas do setor, apoiadas numa legislação que fortalece este tipo de prática. Neste contexto, esta dissertação se propõe a averiguar a relação do PNAE com as normas legais que o orientam, matéria ainda pouco estudada, mas que muitas vezes é usada como pretexto pelos gestores para adquirirem ou não produtos da agricultura familiar.

Tendo em vista a trajetória do PNAE, sua busca por interfaces com outras políticas, bem como a sua vinculação histórica de apoio à agricultura familiar e à necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de desenvolvimento local, eclodem iniciativas que vêm inovando na forma de adquirir produtos de agricultores locais, na contramão da forma de gestão utilizada pela maioria dos municípios para a aquisição de gêneros alimentícios.

Para tanto, optou-se, nesta dissertação, por estudar as experiências dos municípios de Dois Irmãos(RS) e Tapes(RS), que inovaram na forma de adquirir produtos da agricultura familiar, sem infringir a legislação vigente, antes mesmo da obrigatoriedade da Lei nº 11.947 (BRASIL, 2009a). Sua escolha se deu em função de que, mesmo que por estratégias distintas, ambos inseriram os produtos da agricultura familiar na alimentação escolar. O primeiro, efetuando as compras via PNAE e o segundo, via Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), na modalidade Compra Direta da Agricultura Familiar com Doação Simultânea.

Para entender as estratégias adotadas pelos municípios de Dois Irmãos e Tapes para inserirem os produtos da agricultura familiar na alimentação escolar, o problema de pesquisa que norteou esta dissertação é: como os dois municípios, com características diferenciadas, situados em regiões diferentes, conseguiram comprar os produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar utilizando-se de estratégias distintas sem infringir a normatização legal que orienta o Programa?

A hipótese proposta para este questionamento é que os atores sociais, gestores, produtores e consumidores, movidos por interesses e/ou necessidades distintas, criam estratégias que, aproximam-se, provocando modificações no modelo dominante,⁹ sendo que o local potencializa este movimento pela proximidade entre os atores, possibilitando uma maior interação social com uma conseqüente institucionalização dos discursos e significados, tendo o Estado como um ator chave na medida em que tem o poder de regulação.

Cumprе mencionar que, mesmo com as modificações atuais nas normas que regem o PNAE e tendo um clima favorável para a discussão destas mudanças, a partir da possibilidade em aproximar as compras públicas das discussões relativas à Segurança Alimentar e Nutricional, existe ainda um arcabouço jurídico e institucional que não foi inteiramente removido, nem tampouco suficientemente discutido, tendo em vista que a Resolução nº 38 (BRASIL, 2009b) possibilita aos gestores escolher a norma legal para a efetivação das compras para a alimentação escolar dos agricultores familiares entre diferentes dispositivos, desde que cumpram o mínimo de 30% estabelecido em lei. Esta faculdade aparece descrita na própria Resolução, em seu parágrafo sexto, que prevê que a aquisição de gêneros alimentícios para o PNAE poderá ser realizada por meio de licitação pública, nos termos da Lei 8.666

⁹ Entende-se por modelo dominante sistemas agroalimentares que privilegiem grandes mercados e o consumo em massa de alimentos em detrimento à produção e aos hábitos alimentares locais.

(BRASIL, 1993),¹⁰ da Lei 10.520 (BRASIL, 2002)¹¹ e, ainda, conforme o disposto no art. 14 da Lei 11.947 (BRASIL, 2009).¹²

Neste contexto, muitas vezes a administração pública pode estar inclinada a adquirir produtos da agricultura familiar local para a alimentação escolar, porém, no momento em que os gestores executam a política, acabam se sentindo limitados em razão dos condicionantes existentes.

Destaca-se que esta realidade não se limita apenas ao PNAE, mas também ocorre em outras esferas do Estado como, por exemplo, a Previdência Social para os agricultores familiares que exercem atividades pluriativas. Um exemplo claro e que se liga ao PNAE, é a exigência, em determinados produtos (geleias, mel, entre outros) de que estes sejam provenientes de agroindústrias legalizadas para que possam ser comercializados na alimentação escolar. Porém, no caso do agricultor legalizar sua atividade, respeitando todas as normas a ela inerentes, poderá correr o risco de perder a sua condição de segurado especial.¹³

A questão que emerge a partir deste cenário refere-se ao fato de que, quando programas como o PNAE conseguem inovar e interferir na sua forma de gestão, percebe-se uma nova postura do Estado que se torna permeável e aberta às novas dinâmicas e reivindicações da sociedade civil, porém, mantendo sua estrutura jurídica e institucional positivista e conservadora tendo dificuldades de legitimar sua nova forma de ser.

Este trabalho teve como objetivo principal analisar as interfaces e os descompassos entre os dispositivos que regulamentam o PNAE e as formas de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para a alimentação escolar. Do objetivo central desencadeiam-se três objetivos específicos. O primeiro consiste em descrever o funcionamento do PNAE e os dispositivos legais que o orientam e disciplinam. O segundo objetivo específico visou a analisar as distintas estratégias de superação adotadas pelos atores envolvidos no Programa nos municípios de Dois Irmãos e Tapes para viabilizar a aquisição de

¹⁰ Lei estabelece as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos poderes da União, dos Estados e dos Municípios.

¹¹ Lei que institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

¹² Artigo que prevê que do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades indígenas e as comunidades quilombolas.

¹³ De acordo com a Lei nº 1.718/2008, entende-se por segurado especial a pessoa física residente no imóvel rural ou aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros explore atividade agropecuária em até quatro módulos fiscais, na

produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar. O terceiro e último objetivo específico analisou as formas de controle e gestão dos recursos do PNAE e sua repercussão municipal.

A escolha deste estudo se justifica, principalmente, por quatro aspectos: primeiro, pela necessidade de analisar a relação do PNAE com as questões legais a ele inerentes; segundo, para entender como as questões legais se submetem a um debate mais geral sobre o Estado e as políticas públicas no contexto atual; terceiro, porque este estudo é relevante para aperfeiçoar outras políticas públicas e a atuação dos mediadores e gestores destas políticas; e, quarto, porque contribui para a formatação de estratégias de desenvolvimento rural quando elucidada como o Estado pode suprir uma lacuna central para os agricultores, que é de se tornar um mercado institucional, problematizando e discutindo a relação entre segurança alimentar e abastecimento público, extremamente importante para os gestores.

A metodologia de trabalho utilizada nesta dissertação seguiu a dinâmica a seguir descrita.

Para caracterizar os “municípios caso”, num primeiro momento realizou-se um levantamento de dados secundários sobre as regiões em que estes estão inseridos, além da análise de cada um, respeitando duas características: (a) àqueles provenientes de censos e de estatísticas (oriundos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE) e de levantamentos de campo realizados em outras pesquisas ou trabalhos de acompanhamento disponíveis para consulta; e (b) informações sistematizadas em relatórios técnicos, artigos de pesquisa, cartilhas, diagnósticos e livros. A partir destes, buscaram-se subsídios relativos às questões sociodemográficas e também questões vinculadas às práticas efetuadas em cada município em termos de PNAE e sua relação com a agricultura local.

Para entender como os diferentes atores se enxergavam dentro do processo e captar suas opiniões, foram elaborados roteiros de perguntas diferenciados para cada grupo específico de entrevistados, aplicados por meio de entrevistas semiestruturadas (ver Apêndice A). Os grupos de entrevistados foram divididos em: *gestores*,¹⁴ entendidos aqui como os responsáveis pelas atividades de planejamento, organização, liderança e controle de organizações, expressos em figuras tais como os secretários da educação, fazenda e da agricultura, os coordenadores da alimentação escolar dos municípios e a nutricionista;

condição de proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rural (BRASIL, 2008).

¹⁴ *Amostragem de Gestores entrevistados por município*: 1 Secretário Municipal da Educação, 1 Secretário Municipal da Agricultura, 1 responsável pelo setor de compras da Secretaria Municipal da Fazenda, 1 Coordenador da Alimentação Escolar, 1 nutricionista.

mediadores,¹⁵ entendidos como as entidades representantes dos agricultores como os Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STR), Extensão Rural (Emater/RS), Associações e Cooperativas de agricultores; e *agricultores*,^{16 17} que fornecem ou forneceram gêneros para a alimentação escolar por determinado período.

Também integram este estudo entrevistas com representantes das entidades que reúnem os atores acima elencados, também considerados mediadores, como os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) e de Desenvolvimento Rural (CMDR), já que configuram espaços de discussão e de troca entre Estado, agricultores e consumidores.

As entrevistas foram realizadas em diferentes locais geralmente escolhidos pelos entrevistados, no período de 01 de janeiro de 2009 a 16 de janeiro de 2010. Comumente foram realizadas nos próprios locais de trabalho dos representantes: escolas, prefeitura, propriedade do agricultor, escritório da Emater/RS, Sindicato dos Trabalhadores Rurais. Algumas entrevistas foram realizadas na casa dos entrevistados, ou ainda em Seminários sobre a temática. As entrevistas, em sua maioria, foram previamente agendadas, esclarecendo ao entrevistado o objetivo da entrevista e solicitando o seu consentimento. Em alguns casos a entrevista foi negada.

Os critérios de amostra foram aqueles referidos por Minayo (1996), por entender que a autora instiga uma reflexão mais abrangente acerca das diferentes dimensões que se quis atingir neste trabalho. Estes critérios são: (a) definir o(s) grupo(s) social(is) mais relevante(s) para as entrevistas e observação; (b) não esgotar a pesquisa enquanto não delimitar o quadro empírico; (c) prever um processo de inclusão progressiva encaminhada pelas descobertas de campo e seu confronto com a teoria; (d) prever uma triangulação.

A análise dos dados qualitativos foi realizada a partir do referencial da análise de conteúdo, sistematizando dados coletados a partir das respostas das entrevistas, bem como informações oriundas de documentos e observações, tendo em vista que estes dados trabalham

¹⁵ *Amostragem de Mediadores entrevistados por município*: 1 representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais (em Dois Irmãos, tendo em vista que em Tapes não houve participação desta entidade), 1 Engenheiro Agrônomo do Escritório Municipal da Emater/RS-Ascar de Dois Irmãos, 1 Técnico Agrícola e 1 Extensionista da Área Social da Emater/RS-Ascar de Tapes, 1 Presidente da Associação de Piscicultores e Presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Tapes, 1 Presidente de Cooperativa de Tapes (COOPAT), 1 integrante do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Dois Irmãos e Tapes e 1 representante do Conselho Municipal de Alimentação Escolar de Dois Irmãos e Tapes.

¹⁶ *Amostragem de Agricultores entrevistados por município*: 2 agricultores participante da entrega de produtos da agricultura familiar de Tapes, 2 agricultores participantes da entrega de produtos da agricultura familiar de Dois Irmãos.

¹⁷ Importante destacar que o foco desta dissertação não tem como centro de pesquisa a forma de participação dos agricultores no fornecimento de produtos para a alimentação escolar dos municípios, mas sim, a forma como os diferentes atores sociais, em diferentes espaços, seja governamental ou não, se organizaram para inserir os produtos da agricultura familiar na alimentação escolar dos dois municípios da pesquisa.

com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes e correspondendo a um espaço mais profundo das relações (MINAYO, 2001).

Esta dissertação está estruturada em seis capítulos, incluindo a presente introdução. No capítulo dois é realizada uma abordagem sobre o PNAE como espaço de encontro entre a segurança alimentar e o desenvolvimento rural, com a caracterização do Programa e as interfaces com outras políticas de segurança alimentar. Neste capítulo ainda são descritas as experiências e estratégias de inserção dos produtos da agricultura familiar na alimentação escolar dos municípios de Dois Irmãos e Tapes, objetos do estudo de caso desta dissertação.

No capítulo três discutem-se as principais motivações do Estado para promover políticas públicas voltadas à segurança alimentar, focando a análise no poder público como ator econômico, denominado de *Green State* (Estado Verde), entendendo que o Estado é o mais legítimo e a mais poderosa instituição para assumir o papel de administrador ecológico público uma vez que seria capaz de atenuar os debates sobre a influência de sistemas de alimentos locais sobre o desenvolvimento sustentável. A segunda abordagem traz o enfoque da perspectiva do *State in Society* (Estado na Sociedade), traçando algumas considerações acerca dos diferentes papéis que o Estado assume frente às suas funções estratégicas, principalmente em torno da efetivação das políticas públicas. A terceira e última abordagem dentro deste capítulo diz respeito às formas de governança e à ação dos atores, principalmente àquelas que dizem respeito às recentes transformações da agricultura e das políticas públicas, em especial as que envolvem a agricultura familiar e os processos de ação coletiva e de inovação institucional.

O quarto capítulo decorre dos condicionantes institucionais e legais do PNAE, descrevendo o escopo legal do Programa, com ênfase na Lei 8.666 (BRASIL, 1993) e no processamento das compras de gêneros alimentícios da agricultura familiar para alimentação escolar via nova legislação (BRASIL, 2009), que trata da obrigatoriedade da aquisição de no mínimo 30% dos gêneros alimentícios destinados a alimentação escolar da agricultura familiar. Este capítulo também é reservado para a descrição das normas legais que orientaram as aquisições de gêneros da agricultura familiar nos municípios de Dois Irmãos e Tapes, bem como dos resultados alcançados com a aquisição destes gêneros nos dois municípios.

O quinto capítulo descreve e analisa as dinâmicas sociais locais adotadas na operacionalização do PNAE a nível municipal, averiguando a inserção e atuação do Conselho de Alimentação Escolar na execução, controle e fiscalização do Programa. Neste capítulo também são abordadas as estratégias utilizadas pelos agricultores quanto à organização e acesso ao Programa, e às formas de controle e gestão adotadas pelos municípios após a

aquisição dos produtos da agricultura familiar. Encerrando a dissertação, o capítulo seis expõe as considerações finais.

Além das motivações de ordem teórica, também motivaram a escolha desta temática o fato da autora trabalhar com a temática da alimentação escolar desde o ano de 2001 na Emater/RS-Ascar, bem como por constatar que o Direito, formação da autora, envolve-se de forma distanciada nesta temática.

Ao final da dissertação, espera-se ter contribuído para ampliar o leque de discussões em torno do PNAE, de forma que os gestores voltem seu olhar para o Programa, como fator dinamizador das economias locais que envolvem um conjunto de pessoas e entidades (agricultores que produzem os produtos, associações que beneficiam, transportam e comercializam, prefeituras que executam os processos burocráticos, dentre outros) sendo que as diferentes interações que ocorrem ao longo deste processo estão imbuídas de um conjunto de saberes, valores e conhecimentos.

2 O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: INTERFACES E EXPERIÊNCIAS

O Brasil vem acompanhando, nas últimas décadas, a disseminação de um modelo de produção pautado numa agricultura intensiva, mecanizada, com elevada utilização de produtos químicos levando a consequências sociais e ambientais graves, aumentando a pobreza no campo e marginalizando um expressivo número de agricultores que não têm condições de se adaptar às mudanças, obrigando-os a procurar alternativas de renda, fora da agricultura, para a manutenção de suas famílias. Estas mudanças na forma de produção, com forte influência do comércio internacional, não acarretam apenas mudanças econômicas e ambientais, mas também transformações sociais e culturais a partir das reordenações nos hábitos alimentares da população, com o crescente processamento dos alimentos e a consequente padronização destes hábitos.

Para fazer frente a esta situação, o Estado, pressionado pela sociedade civil, nas últimas décadas passa a rever determinadas políticas públicas já consolidadas, como é o caso do PNAE, em consonância com outras políticas, como a Política Nacional de Alimentação e Nutrição, no intuito de propor programas estruturantes que ultrapassem a barreira do desenvolvimento puramente econômico e abracem também questões de cunho social, cultural e ambiental, direcionando suas ações não apenas aos escolares, consumidores dos alimentos, mas ao desenvolvimento das comunidades envolvidas, principalmente aquelas produtoras de alimentos.

Nesta perspectiva, programas alimentares como o PNAE passam a ser vistos como uma política capaz de promover discussões, tanto em âmbito local como regional e nacional, integrando diferentes políticas voltadas aos escolares, criando mercados para os agricultores locais, na tentativa de, desta forma, rever os hábitos de consumo desta parcela da população.

Este capítulo visa a caracterizar o PNAE buscando comprovar a sua importância como possibilidade de encontro entre a SAN e o Desenvolvimento Rural a partir das experiências, em nível municipal, dos municípios de Dois Irmãos e Tapes que, apesar de utilizarem políticas diferentes de aquisição de gêneros alimentícios, conseguiram inserir os produtos da agricultura familiar na alimentação dos escolares.

2.1 O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E SUAS INTERFACES COM OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O PNAE é considerado o maior programa de alimentação em atividade no Brasil. Pode-se dizer que a preocupação do governo com a alimentação escolar inicia no Brasil por volta da década de 30, influenciada por um grupo de nutrólogos sociais, entre eles, Josué de Castro,¹ tendo como alvo de ação o combate a desnutrição (RODRIGUES, 2004).

Já na década de 40 foram realizadas ações, desencadeadas pelo Serviço de Alimentação e Previdência Social (SAPS), dirigidas às crianças, como “o desjejum dos filhos dos operários”, “o copo de leite escolar” e as “sopas escolares” (ROSENBERG, 1972). Dante Costa, destacado nutrólogo brasileiro, em palestra de encerramento da Semana da Criança, em 1946, disse considerar a escola um local de combate à desnutrição infantil, recomendando para isso, a utilização de três medidas: o desjejum, a merenda e o almoço escolares (COSTA, 1950).

Surge, então, na década de 50 o Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, que recebeu o nome de Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil. Foi no interior desse Plano Nacional que, pela primeira vez, estruturou-se um programa de Merenda Escolar² com amplitude nacional sob a responsabilidade do poder público. A partir de 1954, este Plano passou a atender algumas escolas do Nordeste. Pouco a pouco, esta política foi ganhando abrangência nacional e sua operacionalização durante estes anos assumiu diferentes denominações e dinâmicas.

Em 1955, é instituída a Campanha de Merenda Escolar (CME) (BRASIL, 1955), subordinada ao Ministério da Educação. Esta campanha, em conjunto com outros programas assistencialistas, constitui uma superintendência federal, com forte autonomia técnica e administrativa, com poder de negociação para captar recursos junto às organizações internacionais de ajuda alimentar criadas após a II Guerra Mundial, tais como a *Food and Agriculture Organization* (FAO), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), a

¹ Josué de Castro é autor do livro *Geografia da Fome*, publicado pela primeira vez em 1946. Este livro apresenta um dos mais profundos estudos brasileiros sobre a insegurança alimentar presente no Brasil, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste. Aponta também que a falta de nutrientes, na comida cotidiana, se dá por características climáticas, culturais e do solo, próprias de cada localidade, além do motivo principal: a concentração de terra na mão de poucas pessoas.

² Muitos nutricionistas afirmam que a expressão “merenda escolar” é incorreta, pois traduzida para o senso comum o sentido de alimentação fica reduzido, equivalente ao chamado “lanche”. Eles defendem a adoção de alimentação escolar, que permite um entendimento mais próximo da refeição completa à qual os alunos têm direito (MANUAL, 2007).

United States Agency for International Development (USAID), dos Estados Unidos, e o Programa Mundial de Alimentos (ABREU, 1997).

A partir de 1976, os recursos para o Programa passam a ser financiados pelo Ministério da Educação e gerenciados pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar, fazendo parte do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan). Só em 1979 o Programa passa a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar, inicialmente, com os objetivos de melhorar as condições nutricionais das crianças e diminuir os índices de evasão e repetência, com a consequente melhoria do rendimento escolar (ABREU, 1997).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a alimentação escolar passa a ser um direito constitucional,³ ganhando cada vez mais espaço na pauta das políticas públicas nacionais, seguindo a lógica da democratização pela qual o país passava na época. Além da alimentação escolar como um direito do escolar, a nova redação da Constituição Federal traz também, em seu texto, a possibilidade de descentralização de recursos orçamentários e da execução dos serviços públicos, incluindo os recursos repassados para a alimentação escolar.

As discussões em torno da operacionalização da modalidade descentralizada de aquisição de gêneros para a alimentação escolar ocorria na época dentro da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), influenciada por uma pesquisa publicada em 1990, sobre o perfil de crescimento da população brasileira de zero a 25 anos, no âmbito da Política Nacional de Alimentação e Nutrição, que apresentava dados que indicavam que 20% dos brasileiros entre 20 e 25 anos estavam com estatura baixa, o que caracterizava carência alimentar nos primeiros anos de vida (INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO, 1989).

Mesmo com os dados do Inan, no início do governo Collor, em 1990, foram desestruturados e extintos quase todos os programas de alimentação e nutrição. Em 1992, o PNAE funcionou durante trinta e oito dias, dos duzentos dias letivos. Com o *impeachment* do Presidente Collor, em 1992, Itamar Franco assume a Presidência da República. Por força do Movimento pela Ética na Política, em 1993, foi desencadeada a Campanha da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, visando combater a miséria e a fome, sendo liderada em âmbito nacional pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho. Neste mesmo ano o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea) divulgou os Mapas da Fome I, II e III,

³ A Constituição Federal, art. 205 e 208, VII, (BRASIL, 1988) assegura o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental por meio de programa suplementar de alimentação escolar, a ser oferecido pelo governo federal e complementado pelos governos estaduais e municipais.

mostrando a existência de 32 milhões de brasileiros vivendo em condições de indigência,⁴ dados amplamente divulgados pelo movimento, chamando a atenção da sociedade civil para a temática.

Com base nos dados divulgados pelo movimento, a sociedade civil organizada passou a pressionar o governo federal, que reconhecendo a problemática, elabora, em parceria com o movimento da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, dois instrumentos com vistas a auxiliar na construção de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 1) a construção de um conjunto articulado de compromissos de ação governamental baseado nos princípios de parceria, solidariedade e descentralização, denominada como “Plano de Combate à Fome e à Miséria” e 2) a Criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), em abril de 1993, como órgão de aconselhamento da Presidência da República, composto por oito Ministros de Estado e 21 representantes da sociedade civil, dos quais 19 indicados pelo Movimento pela Ética na Política.

No mês de junho de 1994 o Consea realizou a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional,⁵ reunindo dois mil delegados escolhidos em conferências municipais e estaduais. Mesmo com a duração de apenas um ano (1993/1994) a atuação do Consea foi responsável por impulsionar as ações de impacto a favor da descentralização da merenda escolar que vinha sendo operacionalizada desde a sua origem de forma centralizada. Esta modalidade de aquisição de alimentos vinha sendo questionada porque representava um alto custo de aquisição e transporte e ocasionava um grande desperdício de alimentos por perda de validade e deterioração, tendo em vista que o órgão responsável pelo gerenciamento do programa também planejava os cardápios, adquiria os gêneros por meio de processos licitatórios, contratava laboratórios especializados para efetuar o controle de qualidade e era responsável pela distribuição dos alimentos em todo o território nacional.

Em 1994, a descentralização é oficializada com a Lei 8.913 (BRASIL, 1994), objetivando aumentar os níveis de alimentação e nutrição e melhorar o rendimento dos escolares, prevendo a universalidade do atendimento e o repasse de recursos aos entes federados mediante a celebração de convênios.

⁴ Pelos critérios do Ipea são pobres todos os brasileiros e brasileiras cuja parcela do orçamento gasta com alimentos não cobre suas necessidades calóricas.

⁵ O produto desta Conferência foi um documento contendo as diretrizes para a construção de uma política nacional de Segurança Alimentar e Nutricional que previa: 1) Ampliar as condições de acesso à alimentação e reduzir seu peso no orçamento familiar; 2) Assegurar saúde, nutrição e alimentação a grupos populacionais determinados; 3) Assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e um estilo de vida mais saudável.

Durante o Governo do Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) o tema da Segurança Alimentar e Nutricional não figura mais no cenário como objetivo estratégico de desenvolvimento social para o país, ocasionando a extinção do Consea, que é substituído pelo Programa “Comunidade Solidária”, sob a coordenação da primeira dama Dra. Ruth Cardoso, visando promover a integração de ações exercidas pelos diversos níveis públicos (federais, estaduais e municipais), dentro de um plano nacional de estabilização econômica.

Ao final de 1998, fruto das reivindicações do extinto Consea, a Medida Provisória (MP) 1.748 (BRASIL, 1998) consolida a descentralização dos recursos repassados para a aquisição de gêneros alimentícios para a alimentação escolar que passa a ser gerenciada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).⁶ Esta modalidade estabelece o repasse direto dos recursos a todos os municípios e secretarias de educação, automaticamente, sem a necessidade de celebração de convênios ou quaisquer outros instrumentos similares.

A adoção desta modalidade de execução do Programa vem com o objetivo de garantir maior agilidade ao processo de aquisição dos gêneros, bem como a redução dos gastos com desperdícios ocasionados pela perda de validade dos produtos e deterioração que ocorria na modalidade centralizada. Outra novidade desta Lei é a necessidade de contratação de nutricionistas para a elaboração dos cardápios e a ênfase da importância do CAE como instância reguladora e fiscalizadora. Estas medidas foram integradas à legislação tendo em vista que, a partir da adoção da modalidade descentralizada, a incumbência de elaborar os cardápios, adquirir os alimentos e prestar contas ao órgão financeiro vinculado ao Ministério da Educação é de responsabilidade dos municípios.

De 1998 até 2003, o valor diário repassado por aluno/dia era de R\$ 0,13, mas a partir de 2003 este valor foi sendo reajustado. Em 2006, o valor passa a ser de R\$ 0,22, contemplando, além dos escolares até então beneficiados (Ensino Fundamental e Pré-escola), também as crianças das creches (de zero a três anos de idade) das redes públicas e filantrópicas. Para os escolares indígenas e quilombolas, este valor passou a ser de R\$ 0,44. Cumpre mencionar que no início da operacionalização do PNAE na modalidade descentralização os recursos não eram repassados de forma regular (Iban/Ipea/PNUD, 1998), gerando um clima de insegurança entre os gestores. A partir de 2001, estes recursos são repassados em dez parcelas iguais por ano, de forma sistemática.

⁶ Em 1997 a FAE foi extinta e suas competências transferidas para o FNDE, hoje, o órgão vinculado ao Ministério da Educação responsável pelo repasse dos recursos federais para a alimentação escolar aos estados, municípios e Distrito Federal. É também responsável pela coordenação, acompanhamento, fiscalização, cooperação técnica e avaliação da efetividade da aplicação dos recursos.

Este novo modelo de gestão, que possibilita a transferência dos recursos financeiros do Programa de forma contínua, permite a aquisição dos gêneros de forma planejada assegurando a oferta de alimentação escolar durante todo o ano letivo, o que não ocorria na modalidade centralizada.

Outro importante avanço do Programa ocorreu em 2000, a partir da MP 1979 (BRASIL, 2000), que estabelece que 70% dos recursos transferidos pelo governo federal sejam aplicados, exclusivamente, em produtos básicos e que os gêneros estabelecidos nos cardápios respeitem os hábitos alimentares regionais e a vocação agrícola do município com vistas a fomentar a economia local. Esta MP abre caminho para as discussões da participação da agricultura familiar no PNAE.

Em 2009, houve um novo reajuste no valor repassado por aluno/dia pelo FNDE ao PNAE, que atingiu R\$ 0,30 para os alunos matriculados na Pré escola, Ensino Fundamental, Ensino Médio e da Educação de Jovens e Adultos (EJA). O valor repassado para as creches passa a ser de R\$ 0,60, o mesmo destinado aos escolares matriculados em escolas de educação básica localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos. Para os alunos participantes no Programa Mais Educação⁷ o valor é de R\$ 0,90.

Na atualidade, o PNAE tem como objetivos principais suprir as necessidades nutricionais diárias dos alunos, contribuir para a redução da evasão escolar, favorecer a formação de bons hábitos alimentares em crianças e adolescentes do país, dentro da política de segurança alimentar e nutricional (BRASIL, 2009).

Além destes objetivos, o PNAE tem cinco princípios norteadores: 1) a *universalidade*, que diz respeito ao atendimento com alimentação escolar gratuita a todos os alunos da educação infantil e ensino fundamental da rede pública de ensino do país; 2) a *equidade*, que compreende o direito à alimentação escolar de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idade e condições de saúde dos alunos que necessitam de atenção específica e aqueles que se encontram em situação de insegurança alimentar; 3) a *continuidade*, que representa a perspectiva de oferta da alimentação escolar aos educandos; 4) a *descentralização*, que diz respeito ao compartilhamento da responsabilidade pela oferta de alimentação entre os entes federados, conforme dispõe a CF e a 5) a *participação social*, que tem por base o acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, Distrito Federal e

⁷ O Programa Mais Educação, foi criado pela Portaria Interministerial 17/2007, com o objetivo de aumentar a oferta educativa nas escolas públicas por meio de atividades optativas agrupadas em macrocampos, tais como: acompanhamento pedagógico, meio ambiente, esporte e lazer, direitos humanos, cultura e artes, cultura digital, prevenção e promoção da saúde, comunicação, educação científica e educação econômica (BRASIL, 2007).

Municípios, para garantir a oferta de alimentação escolar saudável e adequada (MANUAL..., 2007).

As transformações acima elencadas, ocorridas na operacionalização do PNAE, ao longo dos seus mais de 50 anos, e mais intensamente nas últimas décadas, mostram as mudanças que vêm ocorrendo nas relações entre o Estado e a sociedade. Essa nova postura do Estado pode ser percebida por meio de iniciativas como a Lei 11.947 (BRASIL, 2009a) e a Resolução nº 38, que a regulamenta (BRASIL, 2009b).

Essa lei torna-se um exemplo da permeabilidade do Estado na sociedade e um marco no que diz respeito à aplicação das políticas públicas de SAN tendo em vista que: 1) contempla, em seu texto, a agricultura familiar, obrigando as entidades executoras a utilizar, no mínimo 30% dos recursos repassados pelo FNDE ao PNAE na aquisição de gêneros alimentícios e; 2) porque inova na legislação das compras públicas, geridas anteriormente pela Lei 8.666, que previa a obrigatoriedade da realização de processo licitatório, sob os preceitos legais da isonomia e da livre concorrência. Com a aprovação da Lei 11.947, que prevê, em seu artigo 14, a compra de produtos da agricultura familiar com dispensa de licitação, é aberto um precedente histórico para este fornecedor, não contemplado abertamente na legislação anterior (BRASIL, 2009a).

Para o ano de 2010, de acordo com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2009), o orçamento previsto para o PNAE é de R\$ 3 bilhões, para beneficiar cerca de 47 milhões de estudantes da educação básica e de jovens e adultos que atualmente fazem pelo menos uma refeição por dia. Com a Lei 11.947, no mínimo 30% desse valor, ou seja, em torno de 900 milhões de reais devem ser investidos na compra direta de produtos da agricultura familiar, medida que visa a estimular o desenvolvimento das comunidades.

Neste sentido, o item posterior discute como o PNAE pode aproximar as discussões de SAN às questões inerentes ao desenvolvimento rural.

2.2 O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COMO ESPAÇO DE ENCONTRO ENTRE A SEGURANÇA ALIMENTAR E O DESENVOLVIMENTO RURAL

Dentro do contexto até então apresentado, crescem os debates em torno da questão alimentar e nutricional da população, que a partir das novas tendências de consumo,

modificam suas características alimentares, passando a apresentar um aumento significativo dos índices de sobrepeso, de doenças crônicas não transmissíveis e deficiências nutricionais.

Preocupado com estas novas tendências, o ente público nas últimas décadas vem-se orientando na direção da composição de modelos estruturantes em consonância com o conceito de SAN, que busca a realização do direito humano a alimentação adequada, garantindo a todos o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis. Esta definição foi uma construção da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em 2004, visão que atende aos princípios da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos realizada em Viena em 1993, quando o direito à alimentação passou a ser incorporado aos demais direitos do homem, estabelecidos na Carta dos Direitos Humanos de 1948. Elementos como a quantidade, qualidade e regularidade fazem frente ao compromisso assumido pelo Estado Brasileiro na Cúpula Mundial de Alimentação, de 1996.

Portanto, se aplicado conforme os princípios da SAN, o PNAE pode vir a ser um estímulo ao desenvolvimento rural, uma vez que as políticas que regem a SAN visam estimular o crescimento da produção agroalimentar associadas a práticas que preveem: a promoção de formas socialmente equitativas e ambientalmente sustentáveis de ocupação do espaço agrário, a valorização das culturas alimentares locais e regionais, o enfrentamento da pobreza rural, e o estímulo ao desenvolvimento local e regional. Para Morgan e Sonnino (2008), elevar o alimento como elemento importante na busca pelo desenvolvimento sustentável integra as discussões sobre a alimentação escolar, quando os autores argumentam que assim como mudam os padrões, mudam também as demandas da população em relação ao Estado.

Estas mudanças nas demandas da sociedade em relação ao Estado e as novas posturas por ele adotadas podem ser visualizadas, no Brasil, quando a SAN, construída a partir de debates de instituições e da sociedade civil, passa a influenciar a construção de políticas públicas, como o Fome Zero, que incorporou ao seu texto dimensões econômicas, sociais, ambientais e culturais relacionando-as ao direito de acesso ao alimento, à produção e oferta de produtos alimentares, à qualidade sanitária e nutricional dos alimentos, à conservação e controle da base genética do sistema alimentar e às relações de mercado que se estabelecem em torno do alimento. Essa Política se fortalece a partir da criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), criado com o objetivo de assegurar de forma

sustentável o direito à alimentação adequada para toda a população brasileira, a partir da aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan).⁸

Ocorre que, mesmo com os avanços das políticas relacionadas às questões da alimentação em nível local, os municípios foram, por muito tempo, deixados à margem dos processos de discussão tendo em vista que estas, quase que na sua totalidade, se davam na instância federal. Na tentativa de reverter esta situação, a SAN propõe a discussão de um modelo de produção e consumo de alimentos mais sustentáveis que aproxime as diferentes esferas de governo ouvindo as reivindicações da sociedade civil, na tentativa de reaproximar as relações entre campo e a cidade, desmontada a partir dos novos modelos de desenvolvimento das últimas décadas (MALUF, 2007).

E mesmo que a política de descentralização, oficializada na década de 90, não possa ser considerada como uma garantia de respeito às características regionais, nem tampouco como uma medida que assegure os objetivos da SAN, ela abriu caminhos para o incremento da alimentação dos escolares das redes públicas de ensino, ampliando o potencial de incentivo à produção local, aproximando também pais de alunos, professores e membros da comunidade nos processos decisórios e de acompanhamento da gestão do Programa. O que se observa, no entanto, é que o modelo alimentar dominante do PNAE, orientado pela Lei de Compras Públicas (BRASIL, 1993) engessa o processo e inviabiliza, de certa forma, a compra da agricultura familiar.

De acordo com Morgan (2008), nada tem sido tão negligenciado como o poder das aquisições públicas. Para este autor, os programas alimentares são um exemplo de como o dinheiro público pode ser utilizado para promover o desenvolvimento rural. Dessa forma, a aquisição dos gêneros alimentícios direto dos agricultores familiares locais, se bem articulado, pode se tornar um espaço de encontro entre a segurança alimentar e o desenvolvimento rural, podendo trazer benefícios aos envolvidos no processo. Para Belik e Chaim (2006), as políticas estruturais podem modificar as bases sociais e culturais das populações.

Aos escolares, pode ser uma possibilidade de melhorar sua alimentação com produtos cultivados localmente, diversificados e em consonância com os hábitos alimentares locais, além de proporcionar a ingestão de produtos frescos e saudáveis do ponto de vista nutricional, em cumprimento com as determinações do FNDE. Esta prática também pode levar os escolares a conhecer novos produtos e estar em contato com os hábitos regionais, muitas

⁸ Lei 11.346, que institucionaliza a responsabilidade do poder público na promoção do direito de todas as pessoas ao acesso regular e permanente a alimentos, em qualidade e quantidade suficientes para atender suas necessidades (BRASIL, 2006).

vezes desconhecidos e não bem aceitos por esta parcela da população. Também pode servir de incentivo à criação de consumidores conscientes e comprometidos, num claro exercício da função pedagógica da alimentação escolar.

Já para os agricultores familiares a venda dos seus produtos pode representar a abertura de um novo espaço de comercialização, no próprio município ou região, sem grandes dispêndios financeiros com transporte e com uma fonte pagadora mais segura. Paralela a estas vantagens, existe também a possibilidade de o agricultor alcançar preços mais justos pelos seus produtos e garantia na continuidade do fornecimento. Esta proximidade do agricultor com a administração, muitas vezes movida por laços de confiança, é facilitada em municípios de menor porte, onde quase todos se conhecem, e onde a interação entre os agricultores/fornecedores e os responsáveis pelas compras dos produtos nas Prefeituras são mais estreitas.

No que tange à administração pública, a prática de adquirir produtos da agricultura familiar local tende a ser uma oportunidade de aplicar os recursos no próprio município, aumentando a circulação de riquezas e viabilizando a economia local. No caso da administração optar por adquirir gêneros alimentícios produzidos localmente, ela não opta apenas pelo agricultor local ou pelos escolares, mas pode desencadear um efeito multiplicador que aquece a economia de forma geral, beneficiando o comércio em geral. Ademais, para aqueles técnicos que se envolvem diretamente com a aquisição dos gêneros, o contato mais próximo com os fornecedores pode significar o aumento da possibilidade de negociação quanto ao tipo de produto a ser ofertado, qualidade, periodicidade de entrega, bem como à necessidade de uma eventual troca de produtos, gerando capital social entre os envolvidos.

Além dos prováveis benefícios acima relacionados, esta prática pode se configurar como uma possibilidade de melhoria das dimensões sociais e econômicas em nível local, trazer vantagens ambientais, tendo em vista que o PNAE preconiza alimentos de qualidade, preferencialmente sem a utilização de agrotóxicos.⁹ Esta especificação possibilita ao técnico que efetua as compras locais primar pela aquisição de alimentos mais limpos, incentivando os agricultores a adotarem cultivos mais diversificados e ambientalmente corretos, de forma a minimizar os impactos ambientais.

Os aspectos acima mencionados, caracterizando as possíveis vantagens para os envolvidos com o processo de aquisição dos gêneros da agricultura familiar local para a alimentação escolar, além de se mostrarem como uma possibilidade de encontro entre a SAN

⁹ Disponível na Resolução 38 (BRASIL, 2009).

e o desenvolvimento local, também evidenciam a nova reflexão acerca do funcionamento do Estado e das relações por ele estabelecidas em todos os níveis, principalmente na reorientação de políticas públicas a exemplo do PNAE, evidenciando o que Marques (2000) caracteriza como um Estado permeável.

Desta forma, é necessário analisar o PNAE não apenas como mecanismos de geração de renda, formação de preços e alocação de recursos, a partir da criação de um mercado institucional para a agricultura familiar, mas também como uma maneira de possibilitar a discussão dos hábitos alimentares dos escolares e das suas famílias e a forma de relação entre os atores (SWEDBERG, 1994).

Nesta perspectiva, mesmo que haja alternativas viáveis¹⁰ que possam orientar o PNAE em nível local, tendo em vista a relação de proximidade entre os atores locais, o poder público tem um papel essencial na formulação e definição da qualidade e dos modelos de desenvolvimento adotados. Desta forma, reitera-se que o Estado assume um papel fundamental não apenas na orientação das políticas públicas relacionadas ao consumo de alimentos frescos e saudáveis, mas na forma de produção dos alimentos, principalmente no que se refere à regulação e orientação da produção via controle e normatização do uso de agrotóxicos.

Ainda que o PNAE estabeleça em seu texto a prioridade da aquisição de produtos com identidade cultural, em nível local raras experiências podiam ser observadas até a obrigatoriedade imposta na Lei 11.947, no que se refere à aquisição de produtos da agricultura familiar local. Desta forma, o cenário anterior à nova legislação sugere que na maioria dos estados e municípios grandes empresas de produtos alimentícios detinham o mercado da alimentação escolar, seguindo o modelo alimentar de lógica de produção em massa, caracterizada por cadeias longas de abastecimento e por concepções de qualidade padronizadas e convencionais.

Mesmo estando subordinados aos mesmos condicionantes legais, alguns municípios inovaram na forma de adquirir gêneros alimentícios para a alimentação escolar adaptando os instrumentos existentes. Essa forma de “fazer diferente” remete aos estudos de Long (2007), que aponta para o fato de que os atores sociais têm capacidade de criar dispositivos para modificar e intervir sobre estruturas como as leis e os mercados.

¹⁰ A alimentação escolar, de acordo com o FNDE, pode ser adquirida tanto pelos recursos do PNAE, quanto seguindo as normas do PAA na modalidade Compra Direta com Doação Simultânea. As diferenças de operacionalização entre uma forma e outra serão posteriormente detalhadas.

Esta capacidade dos atores em criar dispositivos e intervir sobre estruturas pré-existentes é analisada no item seguinte, a partir das experiências dos municípios de Dois Irmãos e Tapes no Rio Grande do Sul.

2.3 AS EXPERIÊNCIAS DOS MUNICÍPIOS DE DOIS IRMÃOS E TAPES

O PNAE é uma política pública que faz interface com várias outras políticas alimentares, principalmente a partir das discussões em torno da segurança alimentar e nutricional e da implantação do Programa Fome Zero, em 2003. No entanto, conforme mencionado no item anterior, poucas iniciativas inovadoras têm sido observadas quanto à aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar.

O argumento utilizado pela maioria dos municípios que não adquirem produtos da agricultura familiar local, conforme relatos apontados no *Manual da Alimentação Escolar* (MANUAL..., 2007) engloba vários fatores. Em alguns casos, ocorre por receio do agricultor em não conseguir entregar o produto dentro dos prazos estabelecidos e pela defasagem que os preços podem sofrer ao longo do processo. Em outros, pela resistência dos gestores, em função dos entraves burocráticos e regulamentações contraditórias mantidas pelo próprio Estado e pelos interesses de políticos locais.

Mas os obstáculos que geram resistência têm sido transpostos em alguns municípios que entendem que a participação da agricultura familiar no fornecimento de gêneros para a alimentação escolar pode ser um avanço para o desenvolvimento local tanto no que se refere à geração de renda para a agricultura familiar, movimentando a economia local, quanto para a mudança dos hábitos alimentares dos escolares e a melhoria da qualidade dos alimentos fornecidos na alimentação do escolar, como é o caso dos municípios de Dois Irmãos, localizado na região do Vale do Rio dos Sinos (RS) e Tapes, localizado na região Centro Sul (RS).

Para entender as estratégias adotadas por estes municípios, na tentativa de inserir os produtos da agricultura familiar na alimentação dos escolares, a pergunta inicial, antes da saída a campo para o levantamento dos dados, foi como dois municípios com características diferenciadas conseguiram comprar os produtos da agricultura familiar para o PNAE utilizando-se de estratégias distintas, porém não infringindo a normatização legal que orienta o Programa?

O motivo da escolha dos casos investigados neste estudo deveu-se a três fatores principais. Em primeiro lugar, porque Dois Irmãos e Tapes foram municípios pioneiros, no Brasil (pelo que se tem notícia), no que diz respeito à compra de produtos da agricultura familiar local para a alimentação escolar. O primeiro efetuando as compras via PNAE, iniciando o processo em 2004 e segundo como um dos primeiros municípios a realizar a compra de produtos da agricultura familiar via PAA na modalidade Doação Simultânea, iniciando o processo em 2005. Por fim, é importante considerar que ambos mantiveram essa prática constante ao longo do tempo, mesmo com várias dificuldades, mostrando que as iniciativas que se consolidaram e tiveram continuidade mesmo com as mudanças dos gestores públicos.

No intuito de gerar uma noção geográfica destes municípios no Rio Grande do Sul, na sequência será apresentado um mapa (Figura 1), apontando os dois espaços empíricos.

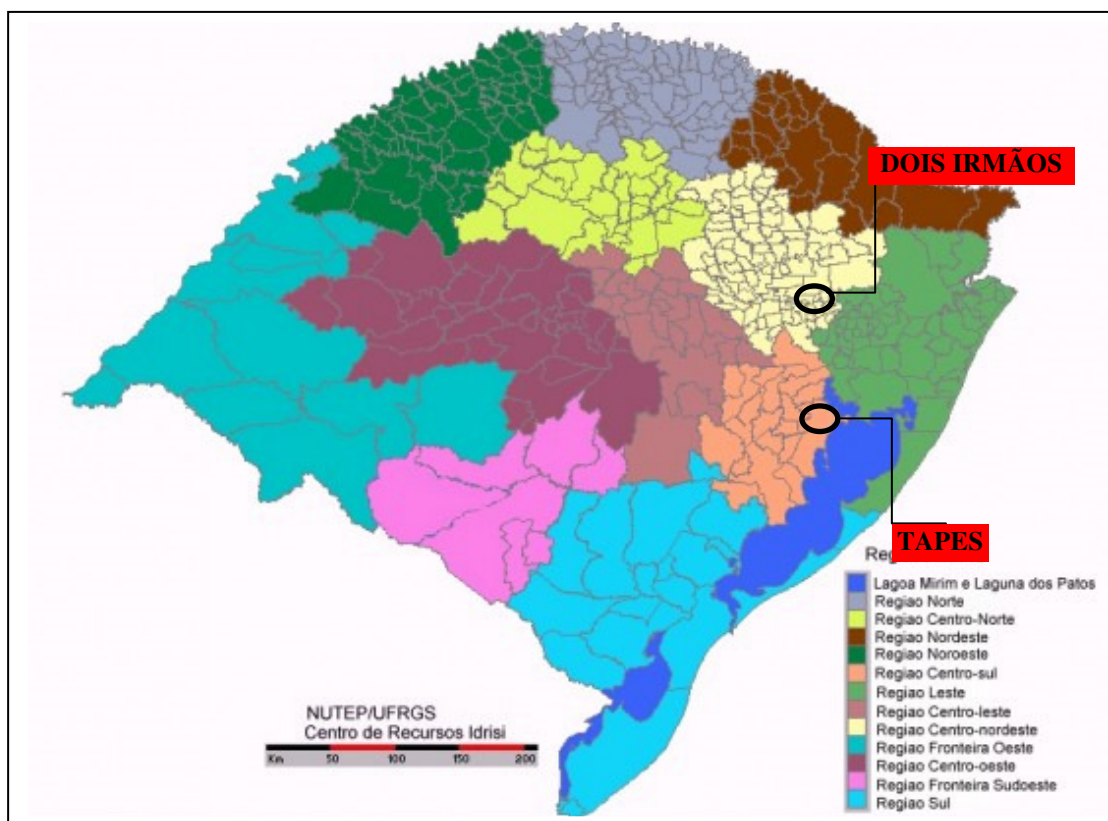


Figura 1 - Mapa do Rio Grande do Sul, com destaque para os municípios de Dois Irmãos e Tapes

Fonte: Adaptada de Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2010).

As políticas mais usadas para a aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar são o PNAE, programa oficial do governo federal responsável pela alimentação dos escolares do sistema público de ensino e, o PAA, uma das ações estruturantes do programa Fome Zero que visa incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos, sendo constituído por instrumentos que permitem a estruturação e o desenvolvimento da agricultura familiar. Este programa é operacionalizado a partir de diferentes modalidades,¹¹ sendo que para a alimentação escolar a modalidade utilizada é a Compra Direta com Doação Simultânea.

Neste contexto os municípios de Dois Irmãos e Tapes inovaram suas práticas de aquisição de alimentos para a alimentação escolar, comprando produtos da agricultura familiar usando políticas diferentes. O primeiro, comprando via PNAE, e o segundo, através do PAA. Como os dois municípios operacionalizaram estes programas, na tentativa de melhorar a qualidade da alimentação escolar e possibilitar a criação de um novo mercado para a agricultura familiar, nos subitens 2.3.1 e 2.3.2, serão relatadas, separadamente, as experiências dos municípios estudados.

2.3.1 Um Novo Mercado para a Agricultura Familiar a partir do Programa de Alimentação Escolar em Dois Irmãos, RS

A experiência do município de Dois Irmãos é fruto de um processo iniciado nas regiões do Vale do Rio do Sinos e Paranhana no estado do Rio Grande do Sul, das quais fazem parte 24 municípios abrangendo uma população de 1.377.322 habitantes, dos quais 50.430 são habitantes da zona rural com uma extensão territorial total 1.413 km² (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2002).

Berço da colonização alemã iniciada em 1824, estas regiões são formadas basicamente por unidades familiares com 20 a 25 hectares, voltadas à produção de alimentos e matérias-primas para as agroindústrias.¹² A partir da década de 50, estas regiões passam por um intenso

¹¹ Compra Direta da Agricultura Familiar; Compra Direta da Agricultura Familiar com Doação Simultânea; Formação de Estoques pela Agricultura Familiar e Incentivo à Produção e Consumo de Leite (COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO, 2006).

¹² As principais matérias primas comercializadas são madeira, piretro, grãos e fibras.

processo de urbanização e industrialização, com ênfase na indústria coureiro-calçadista, resultando num desenfreado crescimento dos núcleos urbanos.

Em meio a este processo, muitas propriedades rurais, antes produtivas, transformaram-se em dormitórios de trabalhadores ou alugaram ou venderam estes espaços para a instalação de filiais de indústrias de calçados, que se utilizam do trabalho do jovem, pagando baixos salários devido a pouca qualificação da sua mão-de-obra. Para Schneider (2009), a desarticulação do modo de vida colonial e a emergência das relações capitalistas de produção nesta região foram decorrentes tanto das transformações causadas pelos processos sociais de industrialização difusa do setor coureiro-calçadista, quanto pelas mudanças nas estratégias de reprodução da agricultura familiar.

Neste contexto, na tentativa de viabilizar novos mercados para a agricultura familiar, em 1998, entidades como a Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater/RS) e a Federação dos Trabalhadores na Agricultura (Fetag) foram responsáveis por um movimento regional, que começou a discutir a alimentação escolar como possibilidade de um novo mercado comprometido com o desenvolvimento local e com a soberania alimentar (MANUAL..., 2007).

O município de Dois Irmãos está localizado a 52 km de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, integrando a Região Metropolitana, com uma população de 24.815 habitantes, uma área de 65,16 km², com uma densidade populacional de 380,9 hab./km², sendo o sétimo município mais urbanizado do estado em 2000. O PIB *per capita* em 2007 foi de R\$ 16.664,00 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2007), e o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) segundo PNUD (2000), de 0,812 (SCHNEIDER, 2009).

A história do município está fortemente pautada na colonização alemã na antiga Colônia de São Leopoldo com imigrantes vindos da Europa. O município de Dois Irmãos recebeu os primeiros colonos a partir de 1825 que tinham como ocupação basicamente a atividade agrícola desenvolvida nos lotes que se alinharam lado a lado, no sentido norte-sul da Linha Grande, também conhecida como *Baumschneiss* (Picada dos Baum), Picada dos Dois Irmãos ou São Miguel dos Dois Irmãos.

De município predominantemente rural, na atualidade o município se caracteriza por ser predominantemente urbano com uma área rural reduzida a menos de 10% da área total, em função do processo de industrialização do setor coureiro-calçadista, processo este que segundo Schneider (2004) originou-se da atividade artesanal que era complementar às

atividades agrícolas, e devido à emancipação de dois outros municípios: Santa Maria do Herval em 1988 e Morro Reuter em 1992, regiões com uma área rural bastante extensa.

De acordo com a Emater/RS local, o meio rural de Dois Irmãos é caracterizado por pequenas propriedades, onde se destaca o cultivo de mandioca, feijão, olerícolas, milho, além da criação de bovinos de leite, bovinos de corte, cabras, peixes, produção de ovos, mel, e agroindustrializados (néctar e doces de frutas, doces de leite e ovos, queijo de cabra, leite, cachaça). Os produtos oriundos da agricultura são destinados ao autoconsumo e comercializados, em sua maior parte, no mercado interno ou regional. Nos últimos anos houve um crescimento nas áreas de silvicultura cuja comercialização se dá para as indústrias da região. Segundo dados do Censo Agropecuário de 2006, existem no município 127 estabelecimentos agropecuários que ocupam uma área de 1.727 hectares.

Para entender o processo de mudança desencadeado em Dois Irmãos e explicar as motivações que levaram a modificar a forma de abastecimento da alimentação escolar, passando a adquirir produtos da agricultura familiar local, é necessário entender que esta experiência foi fruto de um processo lento, gradual, cujo resultado decorre da luta e das relações de força entre os agentes envolvidos.

Conforme a coordenadora do Programa no município, até 1994, quando inicia o processo de descentralização, o PNAE do município era abastecido com gêneros alimentícios adquiridos pela instância federal e distribuídos para todos os municípios do país, chegando, muitas vezes até o destino final impróprios para o consumo. No seu relato:

[...] lembro que os alimentos que eram destinados para as escolas não vinham direto, ficavam guardados nos portos ou em depósitos e até chegar aqui se perdiam ou chegavam roídos por ratos e outros animais. Dos portos ia para armazéns, depois para as Delegacias de Ensino estaduais para daí ir para os municípios que mandavam para as escolas. Tinha mais formulados e alguns produtos que tinham uma duração maior, mas até chegar aqui, o charque por exemplo, chegava verde (L.S.E., Coordenadora do PAE).

Observa-se que o cenário relatado no depoimento acima é o reflexo dos modelos de desenvolvimento adotados pelo Estado até então. Um Estado centralizado e restrito às suas funções clássicas de garantir padrões mínimos de educação, saúde, habitação, renda e seguridade social, mas que já não dava conta da agenda de desenvolvimento.

A baixa qualidade dos alimentos oferecidos aos escolares, bem como as sucessivas deficiências no abastecimento das escolas em função da quantidade de produtos que eram

jogados no lixo, suscitava debates em torno da qualidade dos alimentos que chegavam às escolas. Neste período as discussões se davam, mais especificamente, dentro da Secretaria Municipal de Educação que se via pressionada pela comunidade escolar, porém era limitada a seguir as regras de abastecimento impostas pela esfera federal.

Com a mudança na agenda do desenvolvimento do Estado bem como por força das reivindicações da sociedade civil, é iniciado o processo de descentralização que prevê o repasse das verbas federais para a aquisição dos gêneros para a alimentação escolar, diretamente aos municípios. A descentralização destes recursos era vista pelas administrações como uma forma de atender os anseios da comunidade escolar melhorando a qualidade da merenda uma vez que possibilitava a aquisição dos produtos de mercados mais próximos, facilitando a entrega com riscos menores de deterioração e vencimento dos gêneros. Ocorre que mesmo com a descentralização, as discussões em torno da qualidade dos alimentos oferecidos aos escolares não foi superada, tendo em vista as exigências burocráticas do processo de licitação e a baixa aceitabilidade e aproveitamento dos gêneros adquiridos.

Em 1994, preocupado com a qualidade dos alimentos servidos aos escolares, o município cria um Núcleo de Controle de Qualidade com a incumbência de cuidar da qualidade dos alimentos desde a compra até a distribuição. Este Núcleo é composto por representantes da Secretaria de Educação, da Secretaria da Saúde e da Emater/RS.

Por determinação legal, em 1995, é criado o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), uma exigência para que os municípios possam receber os recursos, sendo também responsável pelo acompanhamento e assessoramento do município na aplicação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE. O Programa passa então a ser gerenciado pelo Serviço de Alimentação Escolar, vinculado à Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto (Semec), com o assessoramento do CAE.

A periodicidade de reuniões que se desencadearam a partir da criação do CAE, uma vez ao mês ordinariamente, intensificou as discussões em torno da alimentação escolar no município. A preocupação com a qualidade dos alimentos, fator impulsionador da discussão da modificação da alimentação escolar do município, o respeito aos hábitos alimentares, a preocupação com a aquisição de produtos locais e a importância do papel da nutricionista no Programa em consonância com as regras do PNAE e com a política de SAN, prevendo na Lei municipal que cria o CAE, em seu artigo terceiro:

A elaboração dos cardápios dos programas de alimentação escolar deverá estar sob a responsabilidade do Município, através de nutricionista capacitado e será desenvolvido em acordo com o Conselho de Alimentação Escolar, respeitando hábitos alimentares da localidade e dando preferência a produtos *in natura*.

A redação do artigo acima mencionado reforça as discussões em torno da noção de qualidade dos alimentos quando incorpora em seu texto o respeito aos hábitos alimentares locais e a preferência por produtos *in natura*, indo além dos aspectos sanitários. Neste sentido, o CAE apropriado deste discurso, a partir do ano 2000, começa a debater ações efetivas para a mudança da alimentação escolar em Dois Irmãos. O presidente do STR, que também é membro do CAE relata que:

[...] foi um trabalho que começou dentro do Conselho lá pelo ano de 2000. Eu fazia parte do CAE e ali era discutido muito a questão da qualidade. Seguidamente tinha merendeiras relatando que a qualidade dos alimentos que vinham para a escola era baixa. Então, em conjunto, pensamos que a solução seria comprar de forma direta do agricultor e a entrega logo após a colheita. Aí começou a despertar (P.J.B., Presidente do STR).

Pode-se verificar a partir do depoimento do presidente do Sindicato um exemplo em que a governança¹³ se consolida a partir da união das forças entre sociedade civil e poder público dentro de um Conselho Gestor, no caso em tela, o CAE.

Paralela às discussões que vinham acontecendo de forma isolada no município dentro do CAE, entidades como a Emater/RS e a Fetag/RS, com o objetivo de melhorar a qualidade dos alimentos servidos aos escolares, de criar mercados para a agricultura familiar, bem como promover desenvolvimento local e segurança e soberania alimentar (MANUAL..., 2007) foram responsáveis por um movimento regional iniciado em 1998, no município de Rolante (RS). Em 1999 esta iniciativa repercutiu em outros municípios que se agregaram à discussão como foi o caso de Dois Irmãos.¹⁴

¹³ Por governança, segundo Goodwin (2003), entendem-se as formas em que organizações governamentais e não governamentais trabalham juntas e como o poder político e a autoridade são distribuídos, interna e externamente ao Estado.

¹⁴ A repercussão desta iniciativa se deu em virtude do processo de diagnóstico e planejamento participativo que vinha ocorrendo na região. Das demandas levantadas no campo econômico, uma das maiores reivindicações dos agricultores era a criação de novos mercados para seus produtos. Neste contexto, tendo a alimentação escolar sido apontada como um possível mercado, em 2004, foi realizado o I Seminário Regional sobre Alimentação Escolar, com a participação de 15 municípios, representados por secretários municipais, técnicos, integrantes de conselhos municipais, agricultores, merendeiros, professores e diretores de escolas, que discutiram estratégias de aquisição de produtos locais para o abastecimento das escolas. Tendo em vista o fato desta temática ser algo

Motivados por toda a discussão que vinha acontecendo a nível regional e buscando dados que respaldassem a importância de uma reestruturação do PAE a nível municipal, em 2003/2004 foi realizada uma pesquisa nos municípios de Dois Irmãos e Morro Reuter com escolares de 8 a 10 anos (TRICHES; GIUGLIANI, 2005), sendo constatado que 17% dos escolares que participaram da pesquisa estavam acima do peso. De acordo com um dos pesquisadores:

[...] constatei nesta pesquisa que a obesidade estava fortemente associada a práticas alimentares menos saudáveis e que o consumo de verduras, frutas e leite era muito baixo, enquanto havia um excesso de consumo de produtos industrializados (R.M.T., Nutricionista)

Os dados apontados na pesquisa seguem uma tendência nutricional que pode ser observada em todo o país: o aumento dos índices de sobrepeso associados a práticas alimentares caracterizadas pelo consumo de alimentos com alta densidade energética e industrializados em detrimento dos alimentos básicos e mais naturais.

De posse dos dados da pesquisa, preocupada com o alto índice de obesidade entre as crianças, a nutricionista aponta que os conhecimentos nutricionais, sozinhos, não são suficientes para sensibilizar as crianças acerca da importância de desenvolver hábitos alimentares saudáveis e que a merenda escolar do município precisava sofrer modificações. Para ela,

[...] o ambiente frequentado pelos escolares é decisivo na formação de hábitos alimentares, e, fundamental para modificar o estado nutricional ou prevenir a obesidade, desta forma, a “educação nutricional”, deveria não apenas se restringir a adicionar em seus temas transversais o assunto, repassando informações e conceitos, mas principalmente, em oferecer um ambiente que propiciasse comportamentos saudáveis. A aprendizagem estaria vinculada a prática cotidiana que resultaria na formação de hábitos alimentares mais saudáveis (R.M.T., Nutricionista).

novo para todos os municípios que participaram do Seminário, foi criada uma comissão multidisciplinar, interinstitucional e intermunicipal, com objetivo de dar suporte técnico e estratégico aos municípios, além de divulgar o tema para outras regiões do estado e do país. Para auxiliar nesta função, a comissão lançou, em 2005, o Manual de Alimentação Escolar, atualizado e relançado em 2007. Este documento descreve os desafios e

Na mesma linha, a Secretária Municipal de Educação:

[...] o ser humano deve ser ensinado, preparado, repetidas várias vezes. Tem que se ensinar desde pequeno o que ele come, o que ele põe pra dentro do organismo. Deve-se ensinar a ter hábitos mais saudáveis, em todos os espaços da escola (H.A.K., Secretária Municipal de Educação).

Conforme os depoimentos acima, o momento da merenda na escola não é suficiente para a formação de hábitos alimentares saudáveis entre as crianças, sendo necessárias ações paralelas que tragam cotidianamente, este debate, nos mais diferentes espaços da escola, sejam eles dentro da sala de aula transversalmente, sejam fora da sala de aula no intervalo ou durante as festas escolares.

Com este propósito, o Serviço de Alimentação Escolar deste município passou a desenvolver um trabalho para rever as questões de qualidade dos alimentos, remetendo este conceito às questões organolépticas e culturais, associadas às questões nutricionais e sanitárias. O trabalho desencadeado previa também repensar a procedência e métodos de produção dos alimentos que eram servidos na alimentação escolar de forma que fossem mais frescos, naturais, tradicionais e saborosos e que conseguissem despertar o paladar dos alunos.

Participaram deste movimento no município a Secretaria de Educação (com o CAE), o STR, a Emater/RS, merendeiras, professores e direções, pais de alunos, agricultores, Secretaria da Saúde (através da Vigilância Sanitária) e o Departamento da Agricultura. Para os entrevistados, só foi possível dar continuidade a este trabalho porque as ações eram desenvolvidas coletivamente envolvendo diferentes atores e entidades que se auxiliavam entre si. De acordo com o presidente do STR:

[...] esta experiência só deu certo porque todo mundo se uniu e batalhou junto. Ninguém fez corpo mole. Tudo começou na reunião do CAE onde existem diversos setores envolvidos e estavam afinados na discussão. Aí um setor puxou outro (P.J.B., Presidente do STR).

Na tentativa de melhorar a qualidade da alimentação escolar e na busca da sensibilização dos escolares para o consumo de alimentos produzido localmente, em 2004 o

barreiras que impedem a efetivação desta prática, e propõe formas de superação, descrevendo algumas

CAE decidiu que compraria, a título de experiência, determinados gêneros diretamente da agricultura familiar. Para que a experiência se concretizasse ainda naquele ano, ficou definido, numa das reuniões do CAE, que os agricultores seriam visitados e convidados a participar de reuniões nas comunidades para discutir a forma de participação e os gêneros que poderiam ser ofertados por eles: “[...] fizemos contato direto com os agricultores através de visitas, convidando todos a participarem das reuniões nas comunidades” (P. J. B, Presidente do STR).

Finalmente, após algumas tratativas frustradas, ainda em 2004 foi realizada a primeira compra junto aos agricultores familiares locais via processo licitatório e compra direta. Os condicionantes legais que possibilitaram a implementação desta experiência são relatados, detalhadamente, no item 4 desta dissertação.

Participaram direta e indiretamente como fornecedores de produtos em torno de 20 agricultores, convidados por meio de reuniões nas comunidades ou de convites individuais realizados durante as visitas na propriedade. Conforme um agricultor,

A gente foi procurado pela nutricionista e pela Emater/RS. Nós fomos um dos primeiros. O município de Dois Irmãos foi um dos pioneiros a colocar alimentos da agricultura familiar na merenda escolar. Iniciou a negociação e a gente já começou a se estruturar para ter condições de fornecer e se adequar para produzir mais (C.F., Agricultor).

Pôde-se perceber, durante as entrevistas, como o depoimento do agricultor acima, que alguns atenderam ao convite logo no início do processo, já interessados em estruturar melhor a propriedade e organizar a produção de modo a conseguir suprir este mercado. Já outros, como o agricultor do depoimento abaixo, após muita insistência, aderiram ao processo:

A nutricionista ligou atrás do mel. Eu já tinha sido convidado pelo prefeito Fulano, mas não participei porque achei muita burocracia, achei que não ia dar certo. Daí veio o Sicrano que me convidou, então decidi participar porque parecia que era menos burocracia. Primeiro vendia o mel nos potes, parece que as crianças não gostavam tanto, depois comecei a vender em saches. Desse as crianças gostam muito (P. I. B., Agricultor).

As trocas de informações entre os agricultores sobre o andamento do processo se davam durante os encontros esporádicos sem prévio agendamento, nas reuniões promovidas pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais e pela Emater/RS, na Igreja e nas reuniões do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR), dentre outros espaços mencionados pelos agricultores. De acordo com um dos conselheiros do CMDR a criação de novas alternativas de mercado para a agricultura familiar do município era um tema constantemente debatido nas reuniões, porém, quando o processo de participação era detalhado, muitos agricultores desistiam em função das exigências burocráticas e a discussão se tornava esvaziada. Segundo ele,

[...] para os conselheiros, a participação da agricultura familiar na merenda criou um mercado que antes não tinha, assim melhora a participação dos agricultores e a economia do município, então mesmo sendo um processo trabalhoso, vale a pena (H.S., Agricultor integrante do CMDR).

A dificuldade inicial para a realização das primeiras compras, conforme o depoimento do conselheiro devia-se, em grande parte, pelo fato de serem raras as iniciativas de aquisição de gêneros direto da agricultura familiar para a alimentação escolar. Tudo precisava ser aprendido, desde a preparação destes alimentos pelas merendeiras até as questões legais e a logística de entrega destes produtos.

O município de Dois Irmãos atende, atualmente, em torno de 3.500 alunos num universo de onze escolas, das quais nove são de ensino fundamental, uma de ensino infantil, uma de complementação curricular na rede municipal e oito de ensino infantil na rede filantrópica. Além dos recursos do PNAE repassados via FNDE, o município integra o valor com uma contrapartida em alimentos que permanece em torno de 30% a 40% do valor recebido. As escolas de ensino fundamental oferecem uma refeição em cada turno escolar, já na escola infantil pública e do projeto de complementação curricular são oferecidas de três a cinco refeições por dia, custeadas, quase na totalidade, com verbas do município.

Em 2009, o município recebeu o montante de R\$ 151.591,35 do governo federal para o PAE. Desses, R\$ 89.068,69 foram utilizados para compra de alimentos da agricultura familiar, ou seja, praticamente 60% do total do recurso federal.

2.3.2 Um Novo Mercado para a Agricultura Familiar a partir do Programa de Aquisição de Alimentos em Tapes, RS

Desde o ano de 2001 vem ocorrendo na Região Centro-Sul,¹⁵ da qual o município de Tapes faz parte, um movimento regional denominado de Fórum de Desenvolvimento Regional. Neste Fórum reúnem-se representantes de 17 municípios,¹⁶ que durante um dia reúnem-se num dos municípios da região para debater estratégias de desenvolvimento regional divididas em três grandes comissões: social, econômica e ambiental.

Na comissão econômica, a discussão, que vem sendo objeto de debate ao longo dos anos, refere-se à busca de novos mercados para os produtos da agricultura familiar, principalmente para aqueles municípios que tem na sua base econômica a produção de fumo. Um dos mercados apontados como potencial, em alternativa ao tabaco, é o da merenda escolar, possibilitando assim a produção de alimentos.

Paralela à discussão da comissão econômica, a comissão social centra suas discussões nas questões relativas à saúde da população da região. Estas discussões culminaram em diferentes ações ao longo da existência do Fórum, dentre elas o Encontro Intermunicipal de Merendeiras, que ocorre a cada dois anos. Nestes encontros são tratadas questões que vão desde a importância desta profissional na escola, a necessidade de servir alimentos de qualidade aos escolares e à inserção de produtos da agricultura familiar nos cardápios.

O município de Tapes localiza-se no Estado do Rio Grande do Sul, extremo sul do país, possuindo uma área territorial de 1.416 km², o que corresponde a 0,53% da área total do Estado tendo uma população de em torno de 17.500 habitantes, sendo que destes, 13.876 no meio urbano e 2.415 no meio rural. As áreas de maior concentração populacional estão na zona leste do município, cujo relevo é menos acidentado. O município está situado a 114 km de Porto Alegre, à beira do “Saco de Tapes”, na Lagoa dos Patos.

¹⁵ A região Centro Sul do estado do Rio Grande do Sul (RS), composta de dezessete municípios com uma população total de 230.289 habitantes, correspondendo a 2,26% da população do Estado, da qual 70,9% (163.441 habitantes) residem nas áreas urbanas e 29,03% (66.848 habitantes) nas áreas rurais. Da população da área rural, 69% são agricultores familiares (46.332); 2,7% são pescadores artesanais (1803) e 2,8% assentados da reforma agrária (1871), totalizando 74,5% (49.801). No final do século XIX, esta região concentrava mais da metade da população gaúcha (52% do total) e, um século depois (1991), passa a concentrar apenas um quarto (25,2%) do total do estado. A divisão do estado em Metade Norte e Metade Sul baseia-se na desigualdade do desenvolvimento econômico e social existente. A primeira altamente industrializada, com o espaço rural constituído de pequenas propriedades e produção agrícola significativa. A segunda com baixo nível de industrialização e um espaço rural com a predominância das grandes propriedades.

A primeira sede do município, denominada Freguesia de Nossa Senhora das Dores de Camaquã, foi criada no dia 29 de Agosto de 1833. Sua emancipação política e administrativa ocorreu em 12 de maio de 1852, mas por questões políticas ou econômicas a Freguesia passava a integrar ora ao território de Porto Alegre, ora ao de Camaquã. Em 16 de dezembro de 1857, foi elevada à categoria de vila.

A formação étnica do município é predominantemente de açorianos. Em torno de 1808, estes imigrantes estabeleceram-se nas áreas do município instalando estâncias e charqueadas que se configuraram por longos anos como a base da economia local. Tendo em vista a configuração geográfica e a as questões econômicas e sociais que envolviam as atividades praticadas ao longo dos anos, estes passaram a se dedicar à agricultura e à pecuária, que permanecem até hoje como uma das principais atividades.

As discussões em nível regional acima descritas, as dificuldades enfrentadas pelos agricultores e Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC) para inserir os produtos da agricultura via PNAE e a experiência com o PAA no município vizinho, de São Lourenço do Sul, motivaram os agricultores e a SMEC a procurar uma forma alternativa de inserir os produtos da agricultura familiar nos cardápios escolares. O município de Tapes, a exemplo de São Lourenço do Sul, viabilizou a compra da agricultura familiar local, utilizando o PAA, após várias tentativas frustradas de compra via PNAE. Neste sentido optou-se em descrever brevemente o PAA e posteriormente centrar-se na trajetória da experiência do município.

O PAA surge com uma das ações estruturantes do Programa Fome Zero e integrante da estratégia de SAN, com a finalidade de garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em condição de insegurança alimentar e nutricional, bem como, visa à promoção da inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar.

O PAA é um instrumento de política pública composto por uma comitiva interministerial, instituído pela Lei n. 10.696, de 2 de julho de 2003, artigo 19, regulamentado pelo Decreto n. 6.447, de 07 de maio de 2008 e alterado pelo Decreto n. 6.959¹⁷, de 15 de setembro de 2009.

Os objetivos principais deste Programa são a garantia de acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional; cooperar para que se formem estoques nacionais estratégicos;

¹⁶ Municípios que compõem a Região Centro-Sul: Camaquã, Arambaré, Dom Feliciano, Chuvisca, Cerro Grande do Sul, Tapes, Sentinela do Sul, Barra do Ribeiro, Sertão Santana, Barão do Triunfo, Mariana Pimentel, General Câmara, Butiá, São Jerônimo, Charqueadas, Arroio dos Ratos e Minas do Leão.

possibilitar aos agricultores familiares que estoquem os alimentos produzidos para comercialização futura visando preços mais justos e, ainda, promover a inclusão social no campo com o fortalecimento da agricultura familiar.

O PAA adquire alimentos, com isenção de licitação, por preços de referência que não podem ser superiores nem inferiores aos praticados nos mercados regionais, dentro dos valores estabelecidos pelo Decreto n. 6.959 ao ano por agricultor familiar que se enquadre no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), exceto na modalidade Incentivo à Produção e Consumo do Leite, cujo limite é semestral.

Os alimentos adquiridos pelo Programa dos agricultores familiares pelas modalidades supracitadas são destinados às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, atendidas por programas sociais locais e demais cidadãos em situação de risco alimentar, como indígenas, acampados da reforma agrária, quilombolas, atingidos por barragens, escolares, apenados de instituições prisionais, entre outros.

As primeiras iniciativas da Smec e dos agricultores esbarraram nas questões burocráticas que orientam o PNAE, um dos focos de estudo desta dissertação, mais precisamente na Lei. 8.666. A saída encontrada foi iniciar um movimento junto às merendeiras, qualificando-as para a utilização dos produtos doados pela agricultura local, de modo que quando houvesse a primeira compra, estas já estariam capacitadas. Para a Secretária Municipal de Educação,

Eu sempre pensava numa forma de colocar os produtos da agricultura do município na merenda escolar mas quando ia falar com o setor de compras esbarrava nas questões legais e acabava meio sem saída por causa da lei de licitações, mas não desisti. Particpei do Encontro regional das merendeiras e pensei que este era um bom passo para começar a rever a alimentação escolar do município já que ainda não era possível comprar dos agricultores. Era um começo. A necessidade da oferta de um produto de melhor qualidade e agregação de valor para os agricultores familiares fez com que a gente não desistisse. Até então, todo o recurso que provinha do FNDE só passava pelas nossas contas, o dinheiro servia para os atravessadores que venciam as licitações, geralmente de fora da nossa área geográfica, sem gerar nenhuma alteração sócio econômica no município (V.T., Secretária Municipal de Educação).

Tal como mencionado no depoimento da Secretária, os entraves legais dificultavam a inserção dos produtos da agricultura familiar local, em especial quando o assunto chegava até o setor de compras da prefeitura. Como a iniciativa de aquisição dos produtos, num primeiro

¹⁷ Dá nova redação aos artigos terceiro, quarto e quinto do Decreto 6.447, de 7 de maio de 2008.

momento não ocorreu conforme o planejado, outras vias começaram a ser construídas para que a iniciativa não se perdesse. A forma encontrada para tanto, foi a capacitação das merendeiras para o uso dos produtos da agricultura familiar na formulação das receitas do cardápio. No início, os agricultores chegaram a doar os ingredientes para as capacitações, que eram ministradas pela nutricionista do município, junto com a extensionista da Emater/RS.

Nesse ínterim, as articulações com outras entidades do município, como a Emater/RS e a Secretaria Municipal da Agricultura continuavam, porém muito lentamente. Foi quando, numa reunião de professores da região, a Secretária Municipal de Educação foi informada pelas professoras do município de São Lourenço do Sul que parte da alimentação dos escolares era comprada da agricultura familiar via PAA. A experiência suscitou o interesse da Secretária, que juntamente com os responsáveis pela alimentação do município e as entidades parceiras acima mencionadas realizaram uma visita ao município para conhecer a experiência.

Após esta visita, ações mais concretas começaram a ser desencadeadas, timidamente, com a compra de alguns produtos com recursos próprios da prefeitura para algumas escolas, no sentido de verificar a aceitabilidade dos produtos pelas crianças e as dificuldades de operacionalização. De acordo com o relato da Secretária Municipal de Educação,

Quando chegamos da visita queríamos colocar logo em prática, mas a gente sabe que não é bem assim. Procuramos nos interar do processo e enquanto não se conseguia colocar em prática como a gente queria, começamos junto com a Emater/RS a organizar alguns agricultores lançando a semente para produzir para vender para a prefeitura municipal em favor da merenda escolar (V. T., Secretária Municipal de Educação).

Apesar da iniciativa relatada pela Secretária, a experiência começou a tomar rumos mais concretos após o envolvimento da Cooperativa de Produção Agropecuária dos Assentados de Tapes (Coopat)¹⁸ que começava a estruturar uma agroindústria de pães e buscava um mercado seguro para a comercialização do arroz ecológico. Em 2003, a Coopat participou do PAA na modalidade Formação de Estoques, um aprendizado que resultou na

¹⁸ A Cooperativa de Produção Agropecuária dos Assentados de Tapes Ltda. é formada por agricultores sem terra oriundos de várias regiões do Rio Grande do Sul, principalmente do norte do estado, assentados em 1995. A COOPAT foi uma estratégia de um grupo do assentamento, formalizada em 1998 no intuito de gerar emprego para as famílias associadas, agregando renda, mantendo as famílias no campo e fortalecendo a agricultura familiar. As principais atividades desenvolvidas são a produção de arroz ecológico, panificação, gado de corte, gado leiteiro e outros. As famílias que vivem nesse assentamento dividem-se em dois grupos, quais sejam: o grupo de acampados da Embrapa, que estão vinculados ao MST, e o grupo de antigos trabalhadores da fazenda que foi desapropriada.

concretização da Compra Direta da Agricultura Familiar com Doação Simultânea para a alimentação escolar nos anos seguintes. Como o mercado local não absorvia a produção, na tentativa de escoá-la,

[...] a cooperativa buscou novas alternativas de comercialização e encontrou a Conab que iniciava um novo programa com a agricultura familiar e assentados onde a Conab através de convênio viabilizou tal comercialização pelo PAA Formação de Estoques (F.A.M.L., Representante da Coopat).

Em 2005, com a experiência acumulada pela Cooperativa no PAA Formação de Estoques para a Agricultura Familiar, conforme depoimento acima, esta iniciou uma discussão entre seus associados sobre a ampliação da sua participação no Programa por meio da modalidade Compra Direta Local da Agricultura Familiar com Doação Simultânea que segundo informações da Conab poderia ser utilizada para adquirir produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar.

A partir das discussões internas da Cooperativa e da informação acerca de uma modalidade do PAA que poderia ser utilizada para fornecer produtos para a alimentação escolar, o articulador dos programas da Cooperativa convidou representantes da Conab e do FNDE para visitarem o município de Tapes, no intuito de sensibilizar o Prefeito Municipal a auxiliá-los a inserir seus agricultores na alimentação escolar a partir de uma proposta que saísse da burocracia da Legislação de Compras Públicas e servisse de modelo para outros municípios do país. O representante da Cooperativa afirma que os representantes da Conab ficaram entusiasmados com a proposta da Cooperativa e que ele, individualmente, também aprendeu muito. Neste sentido, expõe:

Por parte da Conab eram os mais empenhados, é claro, pessoas que tínhamos contato como Fulano, Sicrano e Beltrano. Por parte da Cooperativa eu tinha maior interesse em realizar parceria com a Conab e com a prefeitura, seguindo uma metodologia que fica entre definição do coletivo (eu executando) e dinamismo na evolução, aí acho que meu empenho também contou um pouco. Aprendi muito com experiência nos diversos anos. Ah, é claro que a administração pública local, principalmente na pessoa do prefeito Fulano foi indispensável para a execução, já que o que ele procurava para sua política pública para merenda escolar era também a ideia de tais programas, segundo ele, o projeto caiu como uma luva (F.A.M.L., Representante da Coopat).

O depoimento do representante da Cooperativa traz um exemplo prático da ação dos atores na implementação de políticas públicas, um dos itens discutidos posteriormente. Para Long (2001), dentro das arenas (espaços onde os atores se relacionam entre si) o projeto de um ator é articulado com projetos, interesses e perspectivas de outros atores individuais e coletivos dentro de um complexo de arenas entrelaçadas que lançam mão de estratégias utilizando domínios particulares no sentido de apoiar seus interesses, objetivos e disposições utilizando discursos no sentido de ganhar fins específicos.

A iniciativa de firmar parceria com a Conab e o FNDE foi bem recebida por parte do Prefeito Municipal, que organizou uma reunião com a Cooperativa, as Secretarias (Educação, Agricultura e Fazenda) e Entidades (Emater/RS) verificando as possibilidades destas de se envolverem no processo para traçar as estratégias de implantação do Programa no município. Segundo o técnico da Emater/RS do município,

A merenda escolar adquirida dos agricultores familiares em Tapes foi uma iniciativa da Cooperativa dos assentados que estavam estruturando uma agroindústria de panificação e buscaram novas formas de comercialização em grande escala. Também estavam produzindo o arroz ecológico e necessitavam mercado garantido. Como sabiam do programa que a Conab estava propondo fizeram a parceria com a prefeitura e depois propuseram uma parceria com os agricultores para produção dos hortigranjeiros e com isso ter uma gama de produtos que tornaria viável a proposta (L.B., Técnico Agrícola Emater/RS).

A partir do depoimento acima se pode constatar que a Cooperativa sozinha não deu conta da agenda de alimentos que precisavam ser fornecidos procurando outras entidades para se integrem ao processo e fortalecer a iniciativa. Este grupo, formado pela Cooperativa, Secretarias e Entidades, acima mencionadas, junto com outros agricultores que se agregaram posteriormente, tornou-se o Grupo Gestor do PAA no município.

De acordo com os entrevistados, para o início da experiência não foi realizado um diagnóstico propriamente dito, porém, as reuniões do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural foram citadas como um espaço importante para a efetivação do processo, tendo em vista que a busca de um mercado alternativo para os produtos da agricultura familiar do município era um assunto constantemente debatido. Foi numa das reuniões do Conselho que foram definidos os agricultores que integrariam o PAA municipal, mesmo aqueles que não eram associados à Cooperativa.

A Cooperativa produzia o arroz e os panificados para participar do programa, porém a ideia do grupo de parceiros que se uniu para a concretização do PAA no município era agregar outros produtos da agricultura familiar como os hortigranjeiros e para isso tinham a necessidade de saber quem e onde eram produzidos estes produtos. A aproximação dos agricultores assentados com os demais agricultores do município, inicialmente apenas em função da oferta de produtos, segundo alguns entrevistados, foi um dos aspectos mais positivos que aconteceram no decorrer da experiência, pois a partir do convívio mais próximo entre estes, muitos “pré conceitos” foram dirimidos.

De acordo com o técnico da Emater/RS local, outro aspecto de destaque se refere ao fato de que o PAA começou a ser discutido no município paralelo a outros projetos relacionados à agricultura que contavam com o engajamento de agricultores que tinham uma vasta experiência com a Feira do Produtor Local. Para ele:

O programa da merenda escolar para os agricultores familiares que tinham o interesse de produzir hortigranjeiros coincidiu com outras propostas e espaços de comercialização como o mercado público. Do projeto do mercado participaram agricultores que tinham alguma experiência de produção e participavam da feira do produtor e produtores que buscavam novas alternativas de renda e o que mais me realizava profissionalmente produtores excluídos de qualquer processo produtivo (L.B., Técnico Agrícola Emater/RS).

A discussão da criação de novos mercados para a agricultura familiar no Grupo Gestor do PAA e no CMDR, não se restringia apenas à alimentação escolar. A ideia do Grupo Gestor e do CMDR era a partir deste projeto inicial, qualificar os agricultores para alcançarem novos espaços de comercialização, bem como, melhorar a qualidade da merenda escolar incentivando este público a criar novos hábitos alimentares e optar pelo consumo de alimentos produzidos localmente, gerando renda para os agricultores do município. As formas como os agricultores se organizaram para ofertar os produtos será analisada posteriormente.

Para os entrevistados, a Conab foi a peça chave no desencadeamento do processo, validando as iniciativas de construção coletiva, dando garantias legais para a prefeitura executar o Programa e garantindo o pagamento dos produtos aos agricultores.

Paralela a ação desencadeada junto aos agricultores pela Cooperativa, Secretaria Municipal da Agricultura e Emater/RS, a Secretaria Municipal de Educação promovia ações de sensibilização junto às diretoras e professores e merendeiras quanto à modificação dos cardápios escolares. De acordo com depoimentos da nutricionista do município quanto à

aceitação dos produtos da agricultura familiar estes atores, “os professores até que aceitaram bem, pelos comentários. As merendeiras acharam que a nutricionista era um sargento, mas daí expliquei que eu vinha para acompanhar, para ser uma parceira no trabalho” (C.N.M., Nutricionista).

Pelo depoimento da nutricionista pode-se observar que, além das barreiras burocráticas a serem vencidas para a inserção dos produtos da agricultura familiar na alimentação escolar, foram necessárias ações de sensibilização junto aos educadores que, em alguns casos, apresentavam resistência frente à nova conjuntura. Ocorre que, mesmo se tratando de um processo que exige muita persistência, a experiência inicial de aquisição de alimentos da agricultura familiar através do PAA em Tapes contribuiu significativamente para a discussão da continuidade das ações e da solidificação deste mercado no município. Para o ano de 2010 o município designou R\$ 53.000,00 para a aquisição de produtos da agricultura familiar local.

Como os agricultores se organizaram e como é operacionalizado o controle e a gestão do Programa no município, neste item apenas descritos, são mais profundamente analisados no item cinco desta dissertação.

3 ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E A AÇÃO DOS ATORES

O presente capítulo tem como objetivo discutir o referencial teórico adotado no trabalho, demonstrando os motivos de sua escolha e, ainda, estabelecendo uma discussão sobre o Estado e as políticas públicas.

Na literatura acadêmica a temática que envolve o estudo do Estado e das políticas públicas é bastante presente, contando com um expressivo número de autores tanto em nível nacional com internacional. Dentre eles, pode-se apontar o trabalho de Evans (1993) que caracteriza o pensamento sobre o Estado e desenvolvimento a partir do que chama de “ondas”, e Marques (1997, 2000), um importante estudioso do tema, que analisa as redes sociais como método para a descrição e reflexão sobre os padrões de relação nelas presente, inerentes às políticas públicas. O autor analisa também o poder de ação do Estado brasileiro, a partir da abordagem da perspectiva do Estado na Sociedade. A revisão que segue se baseia nestes estudos, que referenciam os principais pesquisadores sobre as políticas públicas, e cuja relevância na construção do marco analítico se faz necessária.

Para atingir os objetivos específicos deste trabalho, incorporaram-se às discussões sobre Estado e políticas públicas os trabalhos de Morgan e Sonnino (2008), que atentam para as modificações que vêm ocorrendo ao longo das décadas acerca do papel do Estado na sociedade, bem como as mudanças na forma como o Estado se relaciona com a sociedade a partir do que os autores Long (1992, 1994, 2001) e Ploeg (2000) Ploeg *et al.* (2002) denominam de Perspectiva Orientada ao Ator.

O capítulo se divide em três subitens que visam, respectivamente, caracterizar o poder de ação do Estado e das políticas públicas nas dinâmicas sociais locais, as novas interfaces entre público e privado e, por fim, refletir sobre a possibilidade dos atores influenciarem, de forma determinante, nos processos de mudança.

3.1 PÚBLICO X PRIVADO: O ESTADO COMO ATOR ECONÔMICO

O Estado,¹ durante o processo de modernização social, foi um ator político importante na moldagem agroalimentar. Historicamente patrocinador de uma forma de produção em grande escala e de produtos que não consideram as características nutricionais dos alimentos, o mesmo proporcionou um sistema de produção intensivo para garantir auto-suficiência alimentar, porém, amplamente predatório, consumindo inúmeros recursos fósseis não renováveis. Mais recentemente, este modelo difundido pelo Estado tem sido questionado, justamente no que concerne aos riscos sobre a saúde humana.

Com a emergência do Estado moderno, iniciado a partir da Revolução Industrial na Inglaterra e na Escócia, no século XVIII, o capitalismo e a conseqüente expansão da economia de mercado se difundem por toda a Europa Ocidental, chegando à América por volta do século XIX. No Brasil, após a Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, são visualizados contornos de Estado, baseado nos princípios de igualdade, liberdade e construção de políticas públicas.

Em um processo mais atual, a expansão econômica e a introdução de uma nova forma de produção dá início a uma ampla discussão acerca do papel do Estado e de sua participação na economia. A intervenção mínima do Estado foi a inspiração para o surgimento do liberalismo que pregava que a liberdade do mercado melhoraria a vida de toda a sociedade. Porém, estes pensamentos foram fortemente criticados, com o entendimento que a liberação dos mercados era excludente e que o Estado deveria necessariamente intervir, procurando controlar e/ou acabar com o poder do capital. Com o crescimento da economia de mercado e das sucessivas crises na economia mundial, passa-se a incentivar a iniciativa privada, objetivando minimizar conjunturas hostis, porém, com a intervenção do Estado (OFFE, 1984).

O padrão de desenvolvimento implementado pós Revolução Verde² e adotado pela sociedade brasileira desencadeia um modelo de produção de riquezas fundamentado no trabalho e nos meios de produção, onde é possível observar a supremacia do capital frente ao trabalho. Neste contexto é possível observar que existe um entranhamento entre a trajetória do capitalismo e do próprio liberalismo que implantou a total liberdade de regulação econômica,

¹ O termo Estado foi utilizado de forma pioneira no século XVI, por Maquiavel, referindo-se ao poder político organizado.

² A Revolução Verde envolve um processo de modernização agrícola, de forte enfoque produtivista, principalmente a partir da década de 70.

vide a regra da mão invisível,³ atribuindo ao Estado à tarefa de manter uma organização interna ofertando segurança externa e, dessa forma, garantir a ação dos capitalistas (PUCEIRO, 1996). Com o passar dos anos a sociedade passa a perceber que esta forma de atuação do Estado gera inúmeras desigualdades e passa a cobrar deste ações capazes de reestruturar o sistema baseado na lógica de inclusão social e sustentabilidade, ativo nas decisões econômicas, buscando uma atuação cada vez maior no mercado, em busca do bem-estar-social por meio da estabilidade dos preços e da garantia de emprego e renda para a população (OFFE, 1984).

Por outro lado, no meio rural, a mecanização e intensificação da agricultura com o uso de maquinário pesado pesticidas e fertilizante têm desgastado o solo, poluído a água e o ar e matado a vida selvagem, enquanto a especialização da agricultura tem causado a perda significativa da biodiversidade com o declínio e perda de uma variedade de grãos utilizados na alimentação humana.

Alguns estudiosos como McMichael (2000), têm chamado a atenção para a questão de que o alimento na sua versão mais industrializada tem contribuído para a crise ambiental global em todos os níveis de fornecimento, bem como têm chamado a atenção para o uso de combustível utilizado para processar alimentos no estágio de manufatura. Para o mesmo autor, o fim do consumo na cadeia do alimento associado com a industrialização tem levantado sérias discussões em torno de questões atinentes a segurança alimentar e saúde pública.

As desigualdades sociais causadas pela concentração de bens, associadas à supremacia do capital sobre o trabalho, às crises ambientais decorrentes dos processos de industrialização⁴ e da especialização e intensificação da agricultura suscitam, nos últimos anos, novos debates sobre atuação do Estado no sentido de promover o Desenvolvimento Sustentável⁵ (DS), não

³ Termo introduzido por Adam Smith em "A riqueza das nações" para descrever como numa economia de mercado, apesar da inexistência de uma entidade coordenadora do interesse comunal, a interação dos indivíduos parece resultar numa determinada ordem, como se houvesse uma "mão invisível" que os orientasse.

⁴ Cientistas sociais e naturais têm mostrado no correr dos anos que como o alimento na sua versão mais industrializada tem contribuído amplamente para a crise ambiental global em todos os estágios da cadeia de fornecimento (MORGAN; SONNINO, 2008, p. 5).

⁵ Neste contexto, entra em cena a discussão acerca do desenvolvimento sustentável, que traz em seu cerne o objetivo de satisfazer a necessidade da geração presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras (Relatório Brundtland, 1987). Há 23 anos desta definição, apesar da popularidade do conceito, tanto em discursos políticos quanto na academia, este modelo de desenvolvimento ainda caminha a passos lentos, com raras exceções em torno dos debates da Agenda 21. A Agenda 21 é um programa de ação, baseado num documento de 40 capítulos, que constitui a mais ousada tentativa já realizada de promover, em escala planetária, um novo padrão de desenvolvimento, conciliando métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. Trata-se de um documento consensual para o qual contribuíram governos e instituições da sociedade civil de 179 países num processo preparatório que durou dois anos e culminou com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), em 1992, no Rio de Janeiro, também

apenas sob a perspectiva de uma forma universal que abrace a pluralidade de enfoques e perspectivas, mas vislumbrando significados concretos em ambientes e contextos socioculturais específicos. Quanto aos debates sobre as dimensões que envolvem o DS nos últimos anos, Morgan e Sonnino (2008, p. 2, tradução nossa) apontam para o fato que:

Alguns estudiosos têm enfatizado uma dimensão específica da sustentabilidade. Por exemplo: numa perspectiva estritamente econômica o objetivo do DS é assegurar que a renda per capita das futuras gerações não seja menor do que a das gerações atuais (TISDELL, 1999a, p.24). Essa fraca versão de DS aceita o comprometimento, onde for possível, de proteger os recursos naturais, mas rejeita a ideia de que a atividade econômica deveria ser restrita dentro de limites ambientais pré-determinados (JACOBS, 1999, p. 31). Ambientalistas têm oposto a esta visão antropocêntrica de sustentabilidade uma perspectiva mais ecocêntrica que concentra na biodiversidade e na proteção aos recursos naturais (GIBBON; JACKOBSSON, 1999, p.106). Essa ‘forte’ versão de DS enfatiza a versão de ‘limites ambientais’, isto é, é baseada no comprometimento de que viver dentro dos limites criados pelas ‘capacidades possíveis’ do ambiente e situa a humanidade na natureza e não acima dela (JACOBS, 1999, p. 31). Ainda outros estudiosos têm focalizado na sustentabilidade social, que implica gerar bem-estar suficiente para a sociedade se reproduzir, manter suas instituições e para prover um sentido de coesão e comunidade para seus membros (GIBBON; JACKOBSSON, 1999, p. 107). Em outras ocasiões, o foco dos debates sobre DS tem sido multidimensional. Num esforço de promover um enfoque de desenvolvimento mais integrado, alguns estudiosos igualmente enfatizam os objetivos econômicos, sociais e ambientais (TISDELL, 1999b). Petry (1999), por ex. argumenta que sistemas sustentáveis devem acumular 5 reservas diferentes de capital: capital natural (os bens da natureza e serviços), capital social (a coesão das pessoas em suas sociedades), capital humano (status do indivíduo), capital físico (infra-estrutura local) e capital financeiro (reservas de capital).⁶

conhecida por ECO-92. Além da Agenda 21, resultaram desse processo quatro outros acordos: a Declaração do Rio, a Declaração de Princípios sobre o Uso das Florestas, o Convênio sobre a Diversidade Biológica e a Convenção sobre Mudanças Climáticas.

⁶ *Some scholars have emphasized a specific dimension of sustainability. For example, from a strictly economic perspective the goal of sustainable development is to insure that the per capita income of future generations will be no less than that of current generations (TISDELL, 1999a, p 24). This weak version of sustainable development accepts a commitment, where possible, to protect natural resources, but it rejects the idea that economic activity should be confined within predetermined environmental limits (JACOBS, 1999, p. 31). Environmentalists have opposed to this anthropocentric view of sustainability a more ecocentric perspective, which concentrates on biodiversity and the protection of natural resources (GIBBON and JACOBSSON, 1999, p. 106). This ‘strong’ version of sustainable development emphasizes the notion of ‘environmental limits’ – that is, it is based on a commitment to living within the limits created by the ‘carring capacities’ of the environment – and situates humankind in nature and not above it (JACOBS, 1999, p. 31). Still other scholars have focused on social sustainability which implies generating enough wealth for a society to reproduce itself, to maintain its institutions and to provide a sense of cohesion and community for its members (GIBBON and JAKOBSSON, 1999, p. 107). On other occasions, the focus of the debate on sustainable development has been multidimensional. In an effort to promote a more integrated development approach, some scholars equally emphasize economic, social and environmental goals (TISDELL, 1999b) Petry (1999), for instance, argues that sustainable systems must accumulate stocks of five different types of capital: natural capital (nature’s goods and services), social capital (the cohesiveness of people in their societies), human capital (the staus of individuals), physical capital (local infrastructure) and financial capital (stocks of money). (Tradução livre do professor Egon Roque Fröhlich).*

Para fazer frente às diferentes percepções de DS acima descritas, Morgan e Sonnino (2008, p. 4) defendem que a implementação do desenvolvimento sustentável requer interpretações múltiplas e práticas associadas a princípios normativos ajustados às prioridades e necessidades daqueles dependentes socialmente em nível local e global. Neste sentido, assinalam três princípios que consideram fundamentais para o DS, quais sejam, desenvolvimento econômico, democracia e integração ambiental. O *primeiro* trata de tentar alcançar as necessidades básicas de todos os seres humanos enquanto também reconhecendo o potencial para impor riscos ou custos para as gerações futuras; o *segundo*, de estimular a democracia através de uma visão de interligações altamente participativas, e o *terceiro*, de integrar considerações ambientais dentro de estratégias econômicas de desenvolvimento, sob as suposições de que as necessidades econômicas de proteção ambiental efetiva e desenvolvimento econômico de sucesso dependem da proteção ambiental.

A partir das considerações acima, acerca do DS, Morgan e Sonnino (2008) assinalam para um novo tipo de Estado, que denominam como *Green State* (Estado Verde), enquanto um tipo ideal, em que este realizaria esforços com objetivo de alcançar o desenvolvimento sustentável, operando num sistema de governança de múltiplos espaços, comumente em níveis locais e regionais de governo. De acordo com os autores, o Estado Verde almeja fazer frente às estratégias do Estado neoliberal, que tem repassado responsabilidades para governos locais e regionais, de forma, algumas vezes, incongruente, sem dar suporte, nem poderes e recursos para desenvolver suas economias locais.

Neste contexto, os autores entendem que nas sociedades democráticas o Estado é a instituição mais legítima para assumir o *public ecological trustee*,⁷ tendo em vista, entre outros fatores, seu poder regulatório. Apoiam-se em quatro ideias principais:

[...] o Estado tem maior capacidade para disciplinar investidores, consumidores e produtores (ECKERSLEY apud MORGAN; SONNINO, 2008, p. 15); é o mais poderoso ator em facilitar e fomentar a mudança cultura que são necessárias para promover o consumo sustentável (CARTER apud MORGAN; SONNINO, 2008, p.15); é o ator mais capaz para monitorar mudanças no ecossistema, criar consciência e resolver problemas ecológicos (LUNDQVIST; BARRY; ECKERSLEY apud MORGAN; SONNINO, 2008, p. 15) e é única instituição legal e política capaz de oferecer resistência sistemática contra as forças da globalização e contra os custos social e ecológico do capitalismo através da sua influencia não somente no investimento e na produção, mas também na reprodução, distribuição, e consumo - três áreas que são frequentemente negligenciadas nas estratégias existentes de sustentabilidade. (MORGAN; SONNINO, 2008, p. 15, tradução nossa).⁸

⁷ Administrador Público Ecológico.

⁸ “The state is the only legal and political institution capable of offering systematic resistance to the forces of globalization and to the social and ecological costs of capitalism through its influence not only on investment

A ideia dos autores acima mencionados de que o Estado é a única instituição legal e política com força suficiente para influenciar na produção, distribuição e consumo remetem à importância de introduzir no debate sobre a sustentabilidade a questão do alimento buscando mudanças nos padrões de produção e consumo. Esta nova visão de intervenção do Estado nas políticas públicas visa a promover uma nova forma de desenvolvimento sustentável, tratando efeitos sociais e ambientais associados com a busca de fontes financeiras para o investimento destes recursos em todas as dimensões. Autores como McMichael (2000) e Mardsen (2006), também chamam a atenção para um debate mais amplo sobre o papel do Estado nas políticas públicas de abastecimento alimentar.

Importante salientar que não é possível trazer de forma direta a abordagem dos autores acima mencionados, mais direcionados a países desenvolvidos, para o caso brasileiro. No entanto, este debate vem ao encontro do estudo desta dissertação no sentido de relatar a habilidade “de fazer diferente” de dois municípios do Rio Grande do Sul e entender como, apesar dos condicionantes legais, conseguiram estabelecer diferentes estratégias de aquisição de alimentos para o PNAE, política pública de abastecimento alimentar mais antiga do país, justificando o debate desta temática no seu referencial teórico.

Experiências locais como as descritas aqui, para Morgan e Sonnino (2008) podem ser consideradas como pequenas vitórias que podem ser consideradas laboratórios de DS. No caso específico dos municípios aqui estudados, pode-se dizer que ambos, como pioneiros na aquisição de alimentos da agricultura familiar no Brasil, ao atingirem escala nacional, incentivando a criação de uma lei que obrigue todos os municípios do país a comprar produtos da agricultura familiar local, deixam de ser isoladas espacialmente e politicamente frágeis para se tornarem estratégias de desenvolvimento num Estado permeável, ou seja, políticas públicas relacionadas ao abastecimento alimentar têm potencial de oferecer objetivos mais amplos de DS.

Neste cenário de elevar o alimento como sendo um elemento importante na promoção do DS se insurge a discussão sobre a PNAE como um exemplo potencial para realizar a mediação e conexão entre as questões locais e globais. Cabe destacar que, em alguns lugares do mundo,⁹ autoridades públicas comprometidas com princípios ecológicos e com princípios de democracia ecológica estão usando a estrutura pública para projetar sistemas de

and production but also on reproduction, distribution and consumption - three areas that are often neglected in existing sustainability strategies”. Tradução livre do professor Egon Roque Fröhlich.

⁹ Alguns países como em parte da Itália, Reino Unido e EUA, já estão se valendo de práticas do Estado Verde ou da estrutura pública, utilizando iniciativas que remetem ao desenvolvimento sustentável na educação civil que transfere sentidos múltiplos de qualidade de alimento às crianças na escola.

abastecimento alimentar que disciplinem produtores e consumidores através da regulação e educação. Para Morgan e Sonnino (2008, p. 5, tradução nossa),

O alimento tem cada vez mais se movido para o primeiro plano deste debate. Comparado com os outros setores ou indústrias, o alimento tem destaque único, nós o ingerimos. Por esta razão, é um prisma especial através do qual precisamos explicar as interconexões entre as dimensões econômicas, sociais e ambientais do desenvolvimento. Na verdade, o alimento traz à tona um amplo leque de temas que estão no cerne dos debates da sustentabilidade atuais: da saúde pública à inclusão social; do consumo sustentável às implicações ambientais das atividades como transporte, processamento e tratamento do lixo. De muitas maneiras o alimento se torna então, o teste para nosso comprometimento individual e coletivo para o desenvolvimento sustentável.¹⁰

De acordo com o acima descrito, o fato de o alimento trazer a tona um amplo leque de temas, remete a nova visão de Estado permeável,¹¹ participativo e atuante, frente à atual crise do sistema alimentar associado à questão agrícola o qual se torna um ator fundamental na definição dos padrões de desenvolvimento a serem seguidos pela capacidade de promover bens públicos, controlar o mercado, bem como apoiar iniciativas locais de forma que alcancem um espaço mais amplo no cenário, considerando sua capilaridade e capacidade de intervenção junto a investidores, produtores e consumidores.

Muito mais do que simplesmente o movimento dos sistemas de abastecimento alimentar, o Estado, para Morgan e Sonnino (2008), deve incorporar à noção de qualidade dos alimentos questões que vão além da teorização atual na literatura sobre agricultura e alimento, propondo uma mudança na sociedade consumidora pautada em atitudes individuais e comportamentos para uma vida mais saudável.

No entanto, a interdependência entre as questões sociais, econômicas e ambientais nem sempre é levada em conta nos processos de decisão políticas tendo em vista o seu não reconhecimento. A integração das dimensões ambientais dentro das decisões de cunho político levanta uma urgente necessidade de reconhecer a interdependência entre a

¹⁰ “Food has increasingly moved to the forefront of this debate. Compared to other sectors or industries, food has a unique status: we ingest its output (MORGAN, 2007b). For this reason, it is a special prism through which to explore the interconnections amongst the economic, social and environmental dimensions of development. Indeed, food brings about a wide range of issues that lie at the heart of current sustainability debates: from public health to social inclusion; from sustainable consumption to the environmental implications of activities such as transport, processing and waste management. In many ways, food has then become a litmus test of our individual and collective commitment to sustainable development.” Tradução livre do professor Egon Roque Fröhlich.

¹¹ Temática que é abordada no item a seguir.

sustentabilidade do meio ambiente e a sustentabilidade da espécie humana e mergulhar em estratégias locais para reduzir as desigualdades sociais e ambientais (MORGAN; SONNINO, 2008).

Os aspectos abordados neste item apontam para uma nova noção de Estado responsável ecológico e facilitador da democracia, assinalando que as discussões em torno do lugar do alimento é um elemento importante na busca do DS. Nesta discussão, a aquisição de alimentos diretamente da agricultura familiar local para a alimentação escolar pode ser um exemplo, rumo a esta nova abordagem, tendo em vista o novo papel que o Estado vem assumindo nos últimos anos como implementador de políticas públicas. As motivações que levaram o Estado a reorientar sua forma de intervenção são tratadas no item seguinte, a partir dos estudos de Marques (2000) acerca do Estado na sociedade.

3.2 A PERSPECTIVA DO ESTADO NA SOCIEDADE

A aquisição de alimentos diretamente da agricultura familiar local para a alimentação escolar como um exemplo potencial da noção de Estado Verde, apresentada no item anterior, remete ao estudo do novo papel que o Estado vem assumindo, nos últimos anos, como implementador de políticas públicas. As motivações que levaram o Estado a reorientar a sua forma de intervenção será o objeto de estudo deste item, embasado, principalmente, nos estudos de Marques (1997, 2000) acerca da perspectiva do Estado na sociedade.

Nas últimas décadas o Estado e seus gestores têm mostrado interesse cada vez maior em implementar políticas públicas, modificando suas formas de intervenção. A ação do Estado e a criação de políticas públicas no Brasil, de acordo com Marques (1997), não é uma temática nova. Desde a década de 60, marcadas pelas políticas do regime militar e pelas reformas políticas e administrativas ocorridas neste período, as políticas públicas estão em constantes transformações. Para Marques, (1997, p. 1),

Ocorreu uma expansão orquestrada das ações do Estado, o que resultou no aumento do leque de políticas e na expansão das existentes, mas com serviços de custo muito elevado, de baixa qualidade e durabilidade, mau atendimento à população, alta permeabilidade aos interesses privados e altos índices de clientelismo e corrupção.

Os insucessos das formas de intervenção do Estado, que geraram os resultados acima mencionados por Marques (1997), fizeram com que o Estado, visto até então como solução, passasse a ser visto como um problema. Para Evans (1993), o Estado tornou-se um problema porque houve uma mudança na agenda do desenvolvimento e uma mudança no clima ideológico intelectual em que o Estado já não dava mais conta da agenda do desenvolvimento.

Para entender esta dinâmica, o autor caracteriza o pensamento sobre o Estado e o desenvolvimento naquilo que chama de “ondas”, classificando-as da seguinte forma: a primeira onda, que compreende as décadas de 50 e 60, caracterizadas por um otimismo irrealista, onde o Estado era visto como agente transformador, promotor da mudança estrutural. A partir da década de 70, surge uma nova visão do Estado, a segunda onda, caracterizada pela ascensão das teorias minimalistas, centrado nas suas funções clássicas, do Estado, articuladas por neoconservadores, pela nova direita, pelos neo-utilitaristas e pelos neoliberais.

Ainda, segundo ele, é verdade que o Estado é parte do problema, mas é igualmente verdadeiro que o Estado faz parte da solução. Neste contexto, entra em cena o que Evans (1993) chama a “terceira onda” de reflexão sobre o Estado que propõe a reconstrução do Estado. Para o autor, o Estado não seria o problema em si, o problema seriam suas deficiências institucionais, que deveriam ser revistas.

A partir de estudos realizados em diferentes países, Evans (1993) constatou que os laços sociais adquirem uma importância muito grande e, em diferentes graus exercem influência sobre a escolha daqueles que farão parte da burocracia Estatal. De acordo com o autor, a maneira como se dão as relações de troca entre os ocupantes de cargos e seus apoiadores e as relações entre o Estado (burocracia) e os demais setores da sociedade interfere nos padrões de desenvolvimento. No caso brasileiro, um dos países estudados por Evans (1993), a inserção da sociedade no Estado não se dá na forma de um recrutamento sério procurando atender as necessidades da sociedade, mas sim a partir de indicações políticas, troca de favores e apadrinhamento.

Evans (1993) observa que a reconstrução do Estado requer uma nova reflexão acerca de seu funcionamento e das relações por ele estabelecida em todos os níveis. Para Grau (1994), o Estado contemporâneo é fundamentalmente um Estado implementador de políticas públicas que intervêm tanto na ordem social quanto na ordem econômica.

O Estado visto como implementador de políticas, de acordo com Marques (2006), um dos estudiosos mais respeitados sobre o tema, se configura como um dos principais atores políticos no cenário brasileiro, cumprindo papéis importantes na economia e nas políticas

públicas. Apesar da vasta literatura sobre o Estado, o autor aponta que pouco se sabe sobre seu funcionamento, o que se sabe é que cada situação social conta com um conjunto de atores dotados de instrumentos de poder que disputam os resultados do processo político em termos da distribuição de benefícios escassos. Neste sentido, as várias perspectivas sobre o Estado e o poder representam as diferentes formas de como estes fatores se combinam, sendo que a estrutura de poder existentes nos municípios é composta por um conjunto articulado de atores, suas posições e instrumentos que dispõem para exercer este poder (MARQUES, 2006).

Para o estudo do Estado, três são as principais perspectivas analisadas por Marques (2006). A primeira caracteriza como centro da análise política a ação de grupos de interesse, dando uma dimensão dinâmica ao conjunto de atores e aos instrumentos de poder usados pelos mesmos, numa alusão às teorias pluralistas. A segunda, ao contrário da perspectiva pluralista, caracteriza-se pela manutenção dos atores principais gerando desproporções de poder, a teoria das elites. De acordo com esta teoria, os mesmos resultados seriam alcançados em diferentes situações sociais, e a dinâmica desta política estaria relacionada às possíveis mudanças nos próprios atores e nos instrumentos de poder.

Baseado na perspectiva neo-institucionalista, Marques (2006) encontra subsídios para afirmar que os atores não atuam no vácuo contando apenas com suas posições de poder, mas estão ligados a contextos institucionais específicos com regras de funcionamento político, estabelecidas em normas informais, e dotados de interesses próprios e instrumentos de poder específicos. Nesta perspectiva, a articulação dos atores, as posições de poder e os instrumentos para exercê-los são o conjunto de elementos que compõem o contexto institucional onde ocorrem as dinâmicas sociais (MARQUES, 1997, p. 5). Para este autor, “No funcionamento concreto da política (e das políticas), os contatos institucionais são canalizados por contatos pessoais e institucionais que se apoiam em padrões de relações preexistentes, assim como ajudam a recriá-los.” (MARQUES, 2006, p. 22).

Na terceira abordagem Marques (2006) analisa o Estado como parte da sociedade, a qual caracteriza como perspectiva do Estado na Sociedade.¹² Sob esta perspectiva o autor entende que os Estados, ao fazerem parte da sociedade ajudam a moldá-la e são também continuamente moldados por elas.

Para Marques (2000), a perspectiva do Estado na sociedade pode ser realizada por meio da análise das redes sociais¹³ a partir da adoção de uma metodologia que descreva e

¹² *State in Society*.

¹³ A abordagem das redes sociais está imersa na Sociologia Relacional, na qual mais importam as informações sobre o processo e as relações do que sobre categorias e atributos estabelecidos. A Sociologia Relacional não é

caracterize as redes de relações entre atores e organizações, atentando para as características e importância de posições específicas. Em seus trabalhos o autor utiliza o termo redes, “[...] trata-se de considerar as redes não apenas como metáfora da estruturação das entidades na sociedade, mas também, como método para a descrição e análise dos padrões de relação nela presentes.” (MARQUES, 2000, p. 32).

A ideia mais geral para Marques (2000) é analisar as redes, não tanto pela perspectiva do público e do privado, mas a partir dos indivíduos, grupos e organizações no decorrer de suas atividades cotidianas, assim como as estratégias que constituem redes de relações entre si. Para este autor, “[...] uma vez constituídas, as redes influenciam o desenrolar do processo político” (MARQUES, 2000, p. 32). Ainda segundo ele, “O tecido do Estado é produzido e transformado pelas redes entre pessoas e organizações que estruturam internamente as organizações estatais e as inserem em seus ambientes mais amplos.” (MARQUES, 2000, p. 22).

Atualmente, estudos sobre políticas do Estado que utilizaram a análise das redes têm contribuído ao propor a existência de estruturas de médio alcance constituídas por redes entre atores no interior de instituições específicas constituindo um denso e complexo tecido relacional interno ao Estado emoldurando a dinâmica política e influenciando fortemente a formulação e a implementação das políticas públicas (MARQUES, 2006).

Para os autores Flexor e Leite (2007), políticas públicas são fruto de um processo político que busca alinhar as preferências dos agentes com os interesses das organizações e instituições. No caso brasileiro, os autores observam que há um conjunto relativamente amplo de programas e políticas voltados para o rural, mas que apesar do número expressivo de políticas, da variedade de atores envolvidos e da diversidade de arenas onde estes interagem, ainda há pouco conhecimento acerca das dinâmicas e processos dessas ações públicas.

De acordo com Marques (2000), o Estado brasileiro, apesar das mudanças das últimas décadas, teria uma forte vinculação com o setor privado, sendo que a origem deste fenômeno se daria nas próprias relações do Estado com a classe dominante, ignorando ou substituindo as organizações intermediárias, mantendo o personalismo, o clientelismo e a corrupção. Um exemplo desta situação pode ser os escândalos que têm marcado as aquisições de gêneros para a alimentação escolar. Neste caso, negativo, a permeabilidade do Estado explica a vitória das grandes empresas nos processos licitatórios não apenas pela viabilização das fraudes, mas por

nova, mas ainda está em processo de consolidação tendo como pressupostos analíticos os processos e não os resultados. Leva em consideração os contatos e conexões existentes entre os indivíduos que os relacionam entre si.

uma forte característica presente nesta relação, a informação privilegiada que circula pela rede, acessada mais rapidamente por aqueles que ocupam posições diferenciadas na sociedade Marques (2000).

Segundo Marques (2006), nem o Estado nem a sociedade são o que mais importa na análise das políticas públicas. Interessa muito mais analisar a maneira como os fatos se sucedem, durante o período de implementação, responsável por conferir legitimidade aos estudos empreendidos acerca dos argumentos em jogo no debate público, do que o resultado em si. Para o autor, os grupos reivindicatórios, a mídia, a criação de novas leis e políticas públicas são atividades que estão no centro das articulações, sendo definidos de acordo com o poder de argumentação apresentado e dos recursos disponibilizados.

Neste sentido, entende-se que as análises apresentadas neste item inserem-se na temática discutida nesta dissertação tendo em vista que analisa, como resultado de um processo a aquisição de gêneros da agricultura familiar, via PNAE a partir dos condicionantes legais e das estratégias de governança adotadas pelos municípios objetos de estudo desta dissertação. Ademais, o referencial aqui analisado supera os limites enfrentados por determinadas análises de políticas públicas, que tomam a política como dada, sem investigar suas origens e sua trajetória de implementação.

Destaca-se que o referencial do Estado na Sociedade das redes sociais mostra-se apropriado para este trabalho, uma vez que os casos estudados fogem da lógica perpetuada na maioria dos municípios quanto às compras dos gêneros alimentícios para o PNAE, quebrando, de certa forma, a interpenetração de grupos do Estado e do setor privado desenvolvendo padrões diferentes de permeabilidade e intermediação de interesses que são explicadas principalmente pela sua estrutura institucional, e a relativa importância que cada uma destas estruturas dá para esta política pública. Desta forma, redefinição da forma de lidar com a legislação que rege as compras de gêneros para a alimentação, incluindo a participação do agricultor familiar é um exemplo da permeabilidade do Estado tratado mais detalhadamente no item 4 desta dissertação.

Para tanto, as considerações dos autores abordados neste capítulo remetem a uma análise mais profunda do papel desempenhado pelos atores e estruturas locais no processo de implementação das políticas públicas. Estas dinâmicas são analisadas no item posterior por meio da Perspectiva Orientada ao Ator (POA), desenvolvida por Norman Long e amplamente discutida por Jan Douwe Van der Ploeg.

3.3 ESTRUTURAS LOCAIS: AÇÃO DOS ATORES E ESTRATÉGIAS DE GOVERNANÇA

Levando em consideração os debates anteriores que entendem que o Estado pode se configurar como ator-chave na implementação das políticas públicas na medida em que tem o poder de regulação, cumpre aqui analisar a capacidade que os atores sociais têm, movidos por interesses e/ou necessidades distintas, de criar estratégias que, a partir de relações de poder e negociações se aproximam, provocando modificações no modelo dominante, entendendo que o local potencializa este movimento pela proximidade entre estes, possibilitando uma maior interação social com uma conseqüentemente institucionalização dos discursos e significados.

A nova visão de Estado (permeável) participativo e atuante, frente à atual crise do sistema alimentar, associado à questão agrícola (MARQUES, 2006), bem como a abordagem do Estado como a única instituição legal e política capaz de oferecer resistência sistemática às forças de globalização e aos custos sociais ecológicos do capitalismo através de sua influência não só no investimento em produção, mas também em reprodução, distribuição e consumo (MORGAN; SONNINO, 2008) são aspectos essenciais para examinar o Estado na perspectiva da temática desta dissertação. Porém, para analisar a ação e atuação dos atores nos dois municípios estudados, no intuito de mostrar o papel ativo destes atores, será utilizada a Perspectiva Orientada ao Ator (POA) desenvolvida por Norman Long e amplamente discutida por Jan Douwe Van der Ploeg.

Partindo das mudanças ocorridas, ao longo dos anos, na forma como o Estado se relaciona com a sociedade, pode-se dizer que as recentes transformações da agricultura e das políticas públicas, em especial aquelas que envolvem a agricultura familiar, estão ligadas a processos de ação coletiva e de inovação institucional (SABOURIN, 2005), remetendo a uma análise mais profunda do papel desempenhado pelos atores e estruturas locais no processo de implementação das políticas públicas, bem como as modificações nas práticas de governança.

A perspectiva orientada ao ator surge como uma resposta às teorias de modernização, marxista e neomarxista¹⁴, que, segundo Long (1988) não levam em consideração a

¹⁴ Para Long (1988) tanto a teoria da modernização como as teorias marxista e neomarxista não servem para analisar modelos de desenvolvimento pelo fato de não levarem em consideração a relação estrutura-ator entendendo que cada indivíduo tem seu destino. A teoria da modernização entende o desenvolvimento da sociedade a partir de um movimento contínuo que valoriza a transferência de tecnologia, conhecimento e recursos institucionalmente. As teorias marxista e neomarxista, de acordo com Long (2001) são modelos de desenvolvimento com características semelhantes e entendem que o capital e o Estado penetram gradualmente

possibilidade dos atores influenciarem de forma determinante os processos de mudança. Para Long (2001) é muito simplista a concepção de que toda a mudança social desencadeie de uma determinação externa, sem fazer uma análise mais profunda do papel desempenhado pelos atores e estruturas locais tendo em vista que as relações internas e externas se dão a partir da interação e da decisão mútua de fatores.

O mesmo autor faz questão de salientar que a POA não tem a pretensão de desenvolver uma nova teoria, mas entender a interação entre estruturas e atores entendendo que as pessoas não são apenas agentes passivos do processo de desenvolvimento. Pelo contrário, para Long (1982), os atores sociais são participantes ativos que têm a capacidade de processar informações e traçar estratégias de negociação com outros atores locais, viabilizando a formação das redes e mobilizando recursos salientando ainda que a POA seja um sistema coerente de proposições inter-relacionadas, passíveis de serem testadas empiricamente.

Considerando que nossa temática de pesquisa tem como um de seus objetivos específicos averiguar como dois municípios, sob o mesmo regramento legal, que limitava a participação da agricultura familiar viabilizaram a aquisição de seus produtos, o estudo da POA assume um papel importante à medida que permite que se centre o foco inicial na explicação das respostas diferenciais para circunstâncias estruturais similares, mesmo que as condições parecerem relativamente homogêneas (LONG, 2001). Desta forma é possível estabelecer que os padrões diferenciais emergentes são, até certo ponto, criações dos atores. Para Long (2001, p. 64):

Estes atores sociais não são, simplesmente, categorias sociais despersonalizadas (baseadas em uma estratificação de classe ou em qualquer outro critério de classificação), ou recipientes passivos de processos de intervenção, mas participantes ativos, que processam informações e constroem estratégias em sua relação com diferentes atores locais ou com instituições e agentes externos vindos de fora.

Ainda de acordo com o autor, apesar de algumas mudanças estruturais resultarem do impacto de forças externas, a análise não pode ser baseada somente nelas tendo em vista que os diferentes padrões emergentes de organização social são resultado das interações, negociações e conflitos sociais que ocorrem entre os atores de diferentes tipos. Sendo assim,

no meio rural assumindo o controle da vida das famílias e das instituições locais, tudo isso via intervenção de

as mudanças que afetam os indivíduos e grupos sociais afetados são mediadas e transformadas por atores sociais e pelas estruturas locais.

Quando Long (2001) se refere às estruturas locais, não referencia seu pensamento na lógica do estruturalismo que vê a estrutura como um conjunto específico de forças externas impulsionadoras que regulam modos específicos de ação, mas as entende como um processo contínuo de transformação e interação dos atores não se posicionando como orientador das ações dos atores de fora para dentro, mas se colocando como referência externa na articulação dos projetos dos diferentes atores sociais nas arenas, consideradas pelo autor como o espaço onde os atores se relacionam entre si, promovendo disputas de práticas e domínios diferentes.¹⁵

Dentro das arenas o projeto de um ator é articulado com projetos, interesses e perspectivas de outros atores individuais e coletivos dentro de um complexo de arenas entrelaçadas que lançam mão de estratégias utilizando domínios particulares no sentido de apoiar seus interesses, objetivos e disposições utilizam discursos no sentido de ganhar fins específicos. Os domínios utilizados para a defesa dos discursos muitas vezes espaços que passam despercebidos ou são percebidos de formas diferentes pelos atores têm como referência um núcleo central com normas, valores e regras que requerem um compromisso social. É o caso do domínio exercido pela família, pelo Estado, pelo mercado, dentre outros (LONG, 2001).

A interpretação acerca da dinâmica entre estrutura e ação social destaca a relevância da interação local/territorial dos atores sociais envolvidos no processo de desenvolvimento rural. No processo de inserção dos gêneros alimentícios da agricultura familiar na alimentação escolar a análise das arenas é um aspecto importante para compreender a intervenção dos atores num programa de mais de 50 anos como o PNAE. De um modo geral as mudanças ocorrem em meio a um conjunto de arenas entrelaçadas constituídas de diferentes atores com diferentes objetivos Long (2001). No caso específico deste estudo, o projeto dos agricultores entra em luta com o projeto dos gestores, dos mediadores e dos consumidores dentro das arenas, promovendo a necessidade de articulação de projetos, sendo que nesta disputa entra em cena a construção de estratégias, recursos e um repertório de argumentações na busca pela hegemonia.

corpos estatais ou internacionais.

¹⁵ Para Long (2001), as arenas também podem se configurar como espaços de manobra dos atores sendo que poucas são autônomas na vida social.

Neste sentido, a atuação dos atores passa a ter importância central dentro do contexto, não apenas como uma derivação de iniciativas individuais, mas como produto de relações sociais. Para tanto, as ações efetivas demandam a geração/manipulação estratégica de redes de relações sociais e o encaminhamento de itens específicos (como reivindicações, solicitações, produtos, instrumentos e informações) por meio de alguns pontos de interação.

Para Long e Ploeg (1994), a princípio, todos os atores, em sua ação, exercitam algum tipo de poder, mesmo aqueles em posições inferiores. Ou seja, todas as formas de dependência oferecem algum recurso onde aqueles que são subordinados podem influenciar as atividades dos seus superiores a partir da sua agência.¹⁶ A agência não é simplesmente atributo de um ator individual. Uma agência, na qual se reconhece quando ações particulares fazem diferença para um estado de afazeres de qualquer natureza ou curso de eventos, acarreta relações sociais e pode se tornar efetiva somente através delas. Segundo os autores,

É através do complexo encontro e da mediação entre diversos atores com seus respectivos projetos que emerge a organização das estratégias de desenvolvimento, que são as rotas específicas em direção ao futuro. Essa organização é o resultado da interface de diferentes estratégias, ou o que podemos designar de interação de projetos sociais (LONG; PLOEG, 1994, p. 68-69).

Assim, a agência necessita de capacidades de organização e não é somente o resultado de possuir certas habilidades cognitivas, poderes persuasivos ou formas de carisma. A “capacidade de fazer diferente”, presente no título dessa dissertação, baseia-se nos estudos de Ploeg e refere-se, justamente, à capacidade dos municípios de Dois Irmãos e Tapes se organizarem para adquirir produtos da agricultura familiar local, em meio a uma condição legal limitante, criando um novo mercado.

Como abordado anteriormente, para Long e Ploeg (1994) a abordagem centrada nos atores começa com a ideia de que formas sociais diferentes desenvolvem-se sob as mesmas circunstâncias ou sob circunstâncias similares. Para eles, a tarefa principal dessa perspectiva é identificar e caracterizar estratégias e lógicas divergentes de atores, as condições sob as quais

¹⁶ O termo agência foi tratado pela primeira vez por Giddens. Neste conceito, o autor atribui ao ator individual a capacidade de processar a experiência social e maquinar maneiras de enfrentar a vida, mesmo sobre as mais extremas formas de coerção. Para ele, atores sociais são “detentores de conhecimento” e “capazes” dentro dos limites da informação, incerteza e outras restrições (tais como físicas, normativas ou político-econômicas) que existem. No contexto em que estão inseridos procuram resolver problemas, aprendendo como intervir no fluxo de eventos sociais ao seu entorno e monitorando continuamente as suas próprias ações, a partir da observação de

elas surgem, sua viabilidade ou efetividade na resolução de problemas específicos e suas consequências sociais, tendo em vista as diferenças que refletem variações nas formas como os atores lidam, cognitiva e organizacionalmente, com as situações que encontram.

Para Fligstein (2000), a interface entre os mercados institucionais gerais e a formação de mercados específicos é um processo histórico no qual os problemas do mercado específico podem ter uma “solução cultural” diferente que reflete o contexto no qual este emergiu. A percepção do autor vai ao encontro do pensamento de Long e Ploeg (1994) ao entender que os grupos sociais podem criar novas capacidades de governar, orientadas por seus interesses e intervenções a seu favor. Para o mesmo autor, a organização dos mercados é uma mistura de história local e políticas que mostra que os atores são capazes de construir soluções para problemas gerais, que passam a ser usadas em outras circunstâncias, transformando-se em formas de inovar.

Para Long e Ploeg (1994), os atores sociais em situações problemáticas, desenvolvem estratégias, buscam recursos e se esforçam para resolver estes problemas, sendo capazes de elaborar respostas e mobilizar-se em face ao modelo dominante e excludente de produção agrícola. Para tanto, a inserção da agricultura familiar (como o da alimentação escolar) a partir da capacidade inventiva e de superação, pode ser tanto um novo modo de produzir quanto de se inserir em novos mercados, podendo representar o início de uma mudança estrutural no comportamento dos mercados (WIAKERKE; PLOEG, 2004).

Nesta lógica, ainda que as estruturas importem, a agência humana é fator determinante tendo em vista que os atores reagem às ações externas e traçam novas formas de atuação frente estas. Em alguns casos, o fato dos atores estarem inseridos num modelo cultural ou social dominante, que em muitos casos dificulta o trânsito em alguns cenários, eles se tornam agentes preparados para modificar situações e resolver seus problemas de forma eficiente, organizando seus recursos por meio da construção de padrões próprios de organização, acionando alianças diversas, sejam elas fundadas pela reciprocidade (relações de vizinhança, parentesco, amizade), obrigações morais de gratidão, ou relações de poder e hierarquia (LONG; PLOEG, 1994).

Na configuração das redes onde figuram os atores (agricultores), os laços sociais estabelecidos entre os participantes fazem com que as unidades tenham mais chance de se manterem no mercado sendo que estes devem ser analisados não apenas como mecanismos de

como os outros reagem ao seu comportamento e percebendo as várias circunstâncias inesperadas (GIDDENS, 1984 *apud* LONG e PLOEG, 1994).

formação dos preços e alocação de recursos, mas sim como formas de relações entre os atores como sugere Swedberg (1994).¹⁷

Para Burt (1992), entre os atores pode haver grupos ou redes sociais que detêm recursos que se complementam em detrimento de outros que não têm, chamando esta lacuna de buracos estruturais, ampliando as considerações de Granovetter (2005) sobre os laços fracos. Para o autor, os buracos estruturais seriam a forma como as redes sociais poderiam expandir os laços fracos, que dariam maior suporte e difusão de informações entre os indivíduos fazendo com que a rede social adquira vantagem competitiva uma vez que vínculos e contatos interpessoais podem garantir acesso a oportunidades diferenciadas. A interpretação de ações de caráter econômico e não econômico influenciam diretamente no resultado econômico da rede social. Tais ações não econômicas poderiam ser entendidas como a influência de políticas públicas, culturas e religiões. Essas ações se manifestam, por exemplo, quando há uma intensa relação de confiança entre os membros e quando esta traz benefícios econômicos, como (emprego e, serviços) entre as pessoas, gerando uma espécie de obrigação umas pelas outras.

A alimentação escolar, quando centrada apenas na lógica atual de mercado, ou seja, o menor preço e a busca incessante pelo lucro, rompem com elos sociais historicamente constituídos nas comunidades. Neste contexto, entende-se que sendo os produtos da agricultura familiar carregados de qualidades intrínsecas de cultura e pertencimento social permite a manutenção da identidade da cultura alimentar das comunidades uma vez que envolvem um conjunto de pessoas e entidades. As diferentes interações entre os atores contribuem para a instauração de uma nova concepção e prática de educação alimentar entre

¹⁷ Esta discussão reflete um pouco das discussões sobre a constituição de mercados descrita na obra de Karl Polanyi que pode ser uma referência para entendermos como se dá a formação dos mercados, bem como buscar elementos de como relações não capitalistas se mantêm dentro de uma sociedade capitalista. Em seu livro “A Grande Transformação”, Polanyi faz uma análise histórica da questão dos mercados, desde a idade da pedra até a implementação do mercado capitalista no século XIX, demonstrando que até o final do século XVIII em todas as sociedades o sistema econômico estava imerso no sistema social, surgindo daí o que o autor chama de *embeddedness* - imersão. A noção de *embeddedness*, ou seja, a noção de que a economia está imersa em relações sociais se encaixa na discussão da inserção dos produtos da agricultura familiar no PNAE levando em consideração que esta articulação pressupõe o relacionamento com a economia local e com as redes que se formam em torno desta. Existem alguns aspectos fundamentais que regem as redes sociais. Para Granovetter (2005), estes aspectos se referem às normas de rede e densidade, a força dos laços fracos, a importância dos buracos estruturais e a interpretação de caráter econômico e não econômico. Importante mencionar que quando o autor traz para o debate as normas de rede e densidade, entende-as como a maneira como os indivíduos se comportam, manifestam suas ideias e compartilham seus conhecimentos entendendo que o trabalho em grupo na busca de superação de problemas é mais provável em grupos cuja rede social é mais densa e coesa, ou seja, em grupos pequenos que precisam lutar pela sua sobrevivência. Nesses grupos é mais provável que as normas sejam respeitadas, uma vez que são imbuídas de relações de confiança. Estas relações de confiança são aquelas que acabam sendo o diferencial na abertura de novos mercados para a agricultura familiar. Isto se torna visível, quando se estabelecem os compromissos de sanidade e qualidade com os produtos fornecidos.

os agentes envolvidos. Portanto, a inserção dos produtos da agricultura familiar na alimentação escolar pode ser um fator dinamizador das economias locais, tendo em vista a possibilidade de que produtos locais sejam adquiridos e consumidos localmente, favorecendo a agricultura familiar, gerando renda, novos pontos de trabalho e outras ocupações no rural.

Mais do que a aquisição de produtos da agricultura familiar para alimentação escolar ser uma oportunidade de comercialização, ela se apresenta como uma estratégia de sobrevivência das unidades familiares que buscam sua reprodução conforme Schneider (2003). Para o autor, a reprodução e a transformação dos sistemas locais de inovação e dos modelos de desenvolvimento local, no quadro econômico atual, depende da regulação social e de estruturas de governança local.

Nesta lógica, as condições de reprodução e de transformação do sistema socioeconômico dependeriam de instituições e de mecanismos de regulação fundamentados em uma lógica não estritamente de mercado. Para Goodwin (1998), o ato de governar influencia todos os aspectos da vida sendo que o debate em torno da governança vem mudando de uma oposição Estado x Mercado para uma busca de maneiras eficientes de cooperação Mercado + Estado, configurando “novas estruturas de governança”. Goodwin (1998) entende que esta mudança emergiu de três processos: primeiro, a crise do estado Keinesiano de bem-estar social, no setor rural ainda com uma pressão sobre as elites rurais e seu modo de governar; segundo pela ascensão de uma nova ideologia política de direita; e por último, parcerias de políticos locais transformaram a estrutura institucional do governo.

Segundo Santos Jr. (2001), por governança entende-se a capacidade gerencial dos governos, a eficácia de suas políticas e o processo decisório envolvido na promoção de desenvolvimento socioeconômico sustentável, em contextos democráticos. Para Goodwin (1998), governança é um estilo de governar em que as barreiras entre o setor privado e público são enfraquecidas, ou ainda, de acordo com Abranches e Azevedo (2004), o conceito pode ser entendido como a forma de participação da sociedade civil nos processos de decisão, acompanhamento e implementação de políticas públicas.

Diferentes disciplinas das ciências sociais têm utilizado essa abordagem. A perspectiva da governança reconhece que não só as ferramentas do governo estão mudando, mas também seu significado e a forma de participação dos atores. Para Boschi (1999), os conselhos de políticas públicas, mas não apenas eles, estariam incidindo positivamente sobre a governança, tendendo a assegurar transparência na formulação e eficácia na implementação de políticas. Importante referendar que estes conselhos são estabelecidos pós-descentralização, configurados de forma a aproximar a sociedade civil dos governos, não somente no sentido de

inibir práticas ilícitas, mas fazendo com que a sociedade civil e o estado operarem em um contexto mais simétrico.

A questão da governança unifica as disciplinas na preocupação em identificar e analisar modos de coordenação. Portanto, a dinâmica do sistema econômico local e sua transformação dependeriam tanto das especificidades locais quanto das estruturas de governança enfatizando o estudo dos principais traços das estratégias endógenas de desenvolvimento, dirigidas por atores locais baseadas em diferentes fatores e interesses.

Pode-se dizer que as formas como os atores sociais se colocam frente aos debates são fatores determinantes para as mudanças sociais e a continuidade de determinadas políticas públicas. A capacidade de ação e atuação dos atores interferindo na forma de aquisição dos produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, suas estratégias de implementação frente aos condicionantes legais e institucionais do Programa, serão os aspectos discutidos no item seguinte a partir da perspectiva teórica apresentada neste capítulo.

4 AS ADAPTAÇÕES NO PNAE PARA A AQUISIÇÃO DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR EM DOIS IRMÃOS E TAPES

Este capítulo visa discutir como os municípios de Dois Irmãos e Tapes conseguiram se organizar para inserir os produtos da agricultura familiar na alimentação escolar inovando na forma de operacionalização do Programa, que limitava esta aquisição, em função da legislação que o orienta.

Para tanto, as discussões teóricas do capítulo anterior acerca da permeabilidade do Estado, que a partir das mudanças no seu papel passa a ser visto como implementador de políticas públicas (MARQUES, 1997, 2000), a abordagem do Estado como a única instituição legal e política capaz de oferecer resistência sistemática às forças de globalização e aos custos sociais ecológicos do capitalismo através de sua influência, não só no investimento em produção mas também em reprodução, distribuição e consumo (MORGAN; SONNINO, 2008) e as discussões da Perspectiva Orientada ao Ator (POA) de Long e Ploeg (1994) serão de fundamental importância para entender as dinâmicas que ocorreram nos municípios estudados.

Neste sentido, a forma como os municípios de Dois Irmãos e Tapes adaptaram a estrutura existente, de forma diferenciada, regrados pelas mesmas legislações que regem o PNAE nos outros municípios, são os aspectos discutidos nos itens que seguem.

4.1 AS MUDANÇAS NO ABASTECIMENTO DO PNAE: CONDICIONANTES LEGAIS E ESTRATÉGIAS DE SUPERAÇÃO

Movidos pelo mesmo objetivo, melhorar a qualidade dos alimentos oferecidos na alimentação dos escolares e abrir novos mercados para a agricultura familiar, os municípios de Dois Irmãos e Tapes buscaram, em meio a uma legislação limitante e comum aos dois, adaptar as formas de abastecimento do PAE. Para superar as dificuldades fez-se necessária, a adoção de diferentes estratégias. Neste viés, pode-se perceber, que a POA (LONG; PLOEG, 1994) discutida no capítulo teórico, encaixa-se nesta discussão tendo em vista que em

circunstâncias estruturais similares, foram desenvolvidas formas socialmente diferentes de adaptação.

Em Dois Irmãos, a adaptação da forma de abastecimento da alimentação escolar se deu com a utilização dos recursos do PAE e da Prefeitura Municipal. Já Tapes utilizou o PAA na modalidade Compra Direta da Agricultura Familiar com Doação Simultânea.

Levando em conta que todos os recursos públicos, inclusive os remetidos à alimentação escolar, obrigatoriamente, devem ser licitados, com exceção no caso de situações emergenciais e para valores que não ultrapassem o montante de R\$ 8.000,00/ano/objeto, a solução encontrada pelo município de Dois Irmãos, para não infringir a legislação, foi realizar a compra dos produtos da agricultura familiar para o PAE por meio de no mínimo dois processos licitatórios por ano, na modalidade Pregão Presencial ou Eletrônico, e para compras emergenciais, Carta Convite ou Dispensa de licitação.

Continuar a compra via licitação era um fator que angustiava os mediadores e os agricultores que ficavam incrédulos em relação ao processo. Para o presidente do STR,

A primeira vez eles acharam que não ia dar certo, viram isso com receio deles poderem participar na venda direta para a merenda, alguns achando difícil conseguir cumprir as entregas tendo um cardápio definido e outros achando que não ia ter sequência por causa das leis (P.J.B., Presidente do STR).

Para o agricultor e integrante do CODER,

Os agricultores tinham medo de participar de licitações grandes porque têm que segurar o preço por um ano, ou meio ano – daí fica inviável. Tem também dificuldade de definir os preços por causa do preço dos insumos (H.S., Agricultor e integrante do CMDR).

Tal como é possível perceber no depoimento acima, os agricultores recebavam participar do processo. Para superar a desconfiança dos agricultores frente ao novo cenário que ia se delineando, as questões burocráticas relativas às aquisições públicas foram sendo enfrentadas dentro das reuniões do CAE.

A questão de como adequar a legislação vigente à situação da agricultura familiar foi a maior dificuldade. O pessoal das compras, que faz a licitação teve que adequar, a forma como pedir o produto. A legislação em relação às compras é rígida. Num Seminário que participamos em Porto Alegre foi nos dito que só poderia se comprar produtos de quem tem CGC. A lei não está voltada para a agricultura mas sim, para a indústria. Um supermercado pode fornecer para a merenda escolar e um agricultor legalmente não pode. O Super apenas repassa, mas é o agricultor que produz. Porque o mercado pode que não produz nada, e o agricultor que gera o alimento não pode? (H.M.B., Engenheiro Agrônomo da Emater/RS).

Baseado nas dificuldades encontradas para comprar os produtos localmente apontadas no depoimento, o trabalho conjunto de todos os atores desencadeou a reformulação dos cardápios e numa nova forma de especificações dos produtos que passou a levar em consideração o quê e quanto era produzido pelos produtores rurais do município. Paralelo a estas reformulações também era discutida a forma de adequar os documentos necessários para a participação dos agricultores nos processos licitatórios, bem como a forma como os agricultores seriam orientados nesta fase. Após esta etapa de discussões vencida dentro do CAE, estando apto a propor ações políticas, encontra abertura junto ao executivo municipal e à Secretaria da Fazenda, que passa a rever o sistema de compras da prefeitura com vistas a inserir os gêneros da agricultura familiar nos processos licitatórios da alimentação escolar. Neste sentido, a ação estratégica utilizada pelo município caracterizou-se pelo poder que os atores têm de, mesmo dentro de um modelo cultural ou social dominante, serem agentes hábeis em mudar as circunstâncias para resolver seus problemas de uma forma coerente organizando seus recursos por meio de uma persuasão ativa em relação aos seus projetos e pela construção de seus próprios padrões de organização (LONG, 2007). Para o presidente do STR e integrante do CAE,

A gente aprendeu durante o percurso. A gente sabia um pouco da parte legal. O entrave era como comprar do agricultor, a questão da legislação. Até no final a gente ficou sabendo que pessoa física nem pode participar da licitação. O Tribunal de Contas da União nunca apontou (P.J.B., Presidente do STR).

No depoimento acima, o entrevistado aponta que as questões jurídicas eram a maior dificuldade nas discussões do CAE tendo em vista os poucos conhecimentos dos integrantes. Desta forma, para atender a Lei 8.666/93 que disciplina todo o processo de aquisições públicas o Departamento de Compras e o Departamento Jurídico da prefeitura estudaram uma

forma de adaptar o trâmite legal¹ para possibilitar a participação da agricultura familiar a partir dos documentos necessários às Empresas, considerando os documentos do Produtor Rural como similares aos exigidos às Pessoas Jurídicas:

EMPRESAS	PRODUTOR RURAL
- Registro comercial e Contrato social;	- Identidade e CPF;
- Certidão negativa do INSS;	- Certidão de Regularidade relativa a Seguridade Social (obtida na Agência do INSS);
- Certificado de regularidade do FGTS;	- Certidão comprovando a titularidade do talão de produtor rural modelo B (obtida na Secretaria Municipal da Agricultura);
- Certidão negativa de tributos municipais, estaduais e federais.	- Certidão negativa de tributos municipais (obtida na Secretaria da Fazenda); Certidão negativa de débitos Federal (solicitar junto à Secretaria da Receita Federal nos municípios); Certidão negativa da Dívida Ativa com a União (www.pgfn.fazenda.gov.br) e Certidão Negativa da Fazenda Estadual.
	-Obs.: Para o agricultor pessoa Jurídica a documentação é a mesma solicitada para qualquer outra empresa.

Quadro 1 - Documentos exigidos para a participação das empresas e do produtor rural nas licitações da alimentação escolar.

Fonte: Manual... (2007).

O depoimento combinado com as adaptações acima elencadas reflete que as inovações e o conhecimento são gerados por meio de uma combinação de práticas, deliberadas, ou não, e de compromissos sociais. Para Amin e Cohendet (2004), os espaços de proximidade são capazes de potencializar os processos de inovação e aprendizado pela maior circulação de ideias, conhecimentos e experiências compartilhadas, ultrapassando a limitação da norma, porém, não deixando de cumpri-la com responsabilidade

Todas estas adaptações, no entanto, não foram suficientes para garantir a aquisição de produtos dos agricultores já que a Lei de aquisições públicas tem como princípios norteadores a livre concorrência e a isonomia, devendo optar sempre pela proposta mais vantajosa para a administração. Desta forma, mesmo que as adaptações garantam a participação dos

¹ A Lei 8.666/93 traz em seu texto apenas os documentos necessários referentes à participação de Empresas nos

agricultores, elas não garantem a aquisição dos seus produtos uma vez que, num processo licitatório concorrem diretamente com outros fornecedores e atravessadores (atacados e varejos) que também obedecem a exigências legais, porém, já estão acostumados a participar destes processos.

Cabe destacar que a proposta mais vantajosa para a administração acaba levando em consideração sempre o menor preço, deixando de considerar aspectos mais macros como a questão dos benefícios sociais inerentes à inclusão dos agricultores familiares no mercado bem como, os benefícios de uma alimentação mais saudável que possibilite a mudança nos hábitos alimentares dos escolares com a introdução de alimentos frescos e que trazem intrínsecas questões culturais e sociais.

Para fazer frente a esta situação o CAE, em conjunto com o setor de compras da prefeitura entendeu que, além da adequação dos documentos, seria necessária uma melhor especificação dos produtos nos Editais de Licitação, dando uma maior ênfase às características de produção e manipulação que se assemelhavam àqueles produzidos no município/região. De acordo com a nutricionista, um dos maiores exemplos se deu na aquisição do leite e do suco:

Se a gente especificasse no edital apenas leite tipo C, qualquer um poderia participar. Neste sentido, como tínhamos produtores de leite no município, de qualidade comprovada, que se distingue dos demais leites pasteurizados tipo C pela característica da manutenção da gordura (tipo “integral”) especificamos o produto com estas características, pois a maioria do leite oferecido no comércio obedece a padronização a 3% (tipo “padronizado”). Quanto ao suco, usamos na especificação do produto suco de uva orgânico feito artesanalmente, por ser um produto produzido localmente e por apresentar características nutricionais superiores. (R.M.T., Nutricionista)

A partir do depoimento acima, é possível perceber que além das adaptações no processo de participação para a compra, outras adaptações tiveram que ser feitas. A possibilidade de discutir e fazer estas adaptações vão ao encontro do entendimento de Marques (2000) acerca da permeabilidade do Estado em relação às organizações da sociedade civil, gerando novos marcos para controle, regulação e governança.

A partir das questões legais adaptadas e das especificações dos produtos mais descritas no Edital, a participação dos agricultores e a segurança no processo iam se intensificando.

Para os entrevistados, a segurança não se dava apenas pela adaptação da legislação, mas também, pelo apoio do Núcleo de Controle de Qualidade, criado em 1994, que analisava as amostras dos alimentos e identificava se estes estavam de acordo com o solicitado no Edital podendo, se fosse o caso, descartar as propostas que não se enquadrassem às exigências do Edital. Dessa forma, se obedecia de forma coerente ao que se entende por “proposta mais vantajosa”, que se refere não somente àquela que tem menor preço, mas àquela que combina o menor preço com a qualidade dos gêneros ofertados.

Em Tapes, o processo de adaptação se deu via PAA, na modalidade Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea, que, em 2005, era uma prática não habitual e inovadora no que se refere a alimentação escolar.

A ideia de utilizar políticas de abastecimento que já existiam para fomentar mudanças estruturais como fez Tapes, remetem à nova forma de intervenção do Estado nas políticas públicas (MARQUES, 2000), bem como remetem às considerações de Morgan e Sonnino (2008) que entendem que o Estado é o agente que tem a maior capacidade para disciplinar investidores, consumidores e produtores, podendo elevar o alimento como elemento importante na promoção do DS.

De acordo com a Companhia Nacional de Abastecimento (2006), esta modalidade do PAA tem como objetivo a garantia do direito humano à alimentação para pessoas que vivem em situação de vulnerabilidade social e/ou insegurança alimentar; o fortalecimento da agricultura familiar; a geração do trabalho e renda no campo e a promoção do desenvolvimento local por meio do escoamento da produção para consumo, preferencialmente na região produtora. Baseado nesta visão a Conab e o FNDE entenderam que esta modalidade poderia ser utilizada para a aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar e, em conjunto com a Coopat e a Prefeitura Municipal de Tapes, decidiram implementar um projeto piloto.

Conforme o presidente da Coopat e da Secretária Municipal de Educação de Tapes, várias iniciativas já tinham sido tentadas junto ao setor de compras para viabilizar a aquisição de produtos da agricultura familiar local porém, sempre acabavam desmotivados em função das normas da Lei de Compras Públicas (Lei 8.666/93). Como as iniciativas anteriores, utilizando recursos do PNAE não deram certas, a forma encontrada pela Cooperativa e pela Prefeitura foi o PAA, que possuía um sistema próprio de aquisição e prestação de contas, não orientado pela Lei 8.666/93, bem aceita pelo setor de compras. Para a Secretária Municipal de Educação,

A gente já vinha há tempos discutindo com a Cooperativa, Emater e SMA uma forma de colocar os produtos da agricultura familiar na alimentação escolar. Conhecíamos a experiência de Dois Irmãos e de São Lourenço, e a gente se perguntava: por que nestes municípios está dando certo e aqui não? Quando veio a proposta da CONAB e do FNDE para a gente fazer um projeto piloto aqui em Tapes a gente não pensou duas vezes, metemos a cara[...]estávamos dando o primeiro passo (V.T, Secretária Municipal de Educação).

O depoimento acima pode ser validado a partir das considerações de Long (2001) acerca das discussões de arena, onde o projeto de um ator é articulado com projetos, interesses e perspectivas de outros atores individuais e coletivos, dentro de um complexo de arenas entrelaçadas que lançam mão de estratégias utilizando domínios particulares no sentido de apoiar seus interesses, objetivos e disposições utilizando discursos no sentido de ganhar fins específicos.

Após a visita da Conab e do FNDE, o município de Tapes começa a operacionalizar a aquisição de produtos da agricultura familiar via PAA, para a alimentação escolar. Para a concretização do Programa, inicialmente foi realizada uma apresentação para o Coder. Esta iniciativa se deu por ser um espaço de tomada de decisões para os agricultores do município, bem como pela necessidade de agregar mais agricultores ao processo pois, a Cooperativa não dispunha de todos os produtos solicitados pelo setor de alimentação escolar. Após esta etapa foi apresentada a proposta de participação dos agricultores para o Conselho Municipal de Segurança Alimentar que aprovou a iniciativa e possibilitou a assinatura do convênio. Para a concretização do início da experiência, num terceiro momento, foi assinado o Convênio entre a Coopat e o Ministério do Desenvolvimento Social² (MDS) que envolvia quatro fases: proposição, celebração/formalização, execução e prestação de contas.

Para os agricultores poderem acessar o PAA, era necessária a apresentação dos seguintes documentos: Declaração de Aptidão ao PRONAF³ (DAP) ou a Declaração de Aptidão ao PAA, que eram emitidas pelo STR e Emater/RS. Os agricultores aptos a participar, de acordo com as normas do Programa, são os agricultores familiares que se enquadram nos grupos A ao D do Pronaf.⁴

² Entre 2003 e 2005, o PAA foi operado, exclusivamente, com recursos disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e desenvolvido a partir de parcerias entre a Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), governos estaduais e municipais, além da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). A partir de 2006, o PAA passou a ter uma maior participação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com dotação orçamentária própria.

³ Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

⁴ “São beneficiários do Pronaf os produtores rurais que se enquadrem nos grupos a seguir especificados: *Grupo A* agricultores familiares: a) assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária que não contrataram operação de investimento no limite individual permitido pelo Programa de Crédito Especial para a Reforma

O fluxo dos recursos para a modalidade operacionalizada pelo município era feita a partir do MDS diretamente à entidade com a qual firmou o convênio, neste caso a Coopat, ficando esta, como responsável pelo pagamento dos agricultores. A Conab recebia os recursos do MDS e os transferia para a conta corrente da Coopat.

Para participar desta modalidade, a Cooperativa que já havia participado do PAA na modalidade Formação de Estoques, abriu uma conta específica para receber este recurso e pagar os agricultores. Cada agricultor poderia vender, sem licitação, até o limite de R\$ 2.500,00 por ano. A liberação dos recursos aos agricultores individuais ficava vinculada à entrega do produto e a assinatura do “Termo de Recebimento e Aceitabilidade” pela entidade e pelo beneficiário.

De acordo com a coordenadora da alimentação escolar de Tapes, esta forma de adquirir os produtos da agricultura familiar era facilitada tendo em vista que dividia as tarefas e não envolvia o setor de compras:

[...] a Prefeitura, pela SMEC, tinha o compromisso de fiscalizar a entrega dos produtos nas escolas. A parte burocrática pesada ficava com a Cooperativa que tinha que fazer os pagamentos e as prestações de contas. A COOPAT pagava tanto seus associados, quanto os outros agricultores. (F.P.R., Coordenadora da Alimentação Escolar)

Agrária (Procerá); b) amparados pelo Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra. *Grupo B* agricultores familiares, incluindo os remanescentes de quilombos, trabalhadores rurais e indígenas que: a) explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro; b) residam na propriedade ou em local próximo; c) não disponham, a qualquer título, de área superior a quatro módulos fiscais, quantificados segundo a legislação em vigor; d) obtenham renda familiar oriunda da exploração agropecuária ou não-agropecuária do estabelecimento; e) tenham o trabalho familiar como base na exploração do estabelecimento; f) obtenham renda bruta anual familiar até R\$ 1.500,00, excluídos os proventos vinculados a benefícios previdenciários decorrentes de atividades rurais. *Grupo C* agricultores familiares e trabalhadores rurais que: a) explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária; b) residam na propriedade ou em local próximo; c) não disponham, a qualquer título, de área superior a quatro módulos fiscais, quantificados segundo a legislação em vigor; d) obtenham, no mínimo, 80% da renda familiar da exploração agropecuária e não-agropecuária do estabelecimento; e) tenham o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, utilizando apenas eventualmente o trabalho assalariado, de acordo com as exigências sazonais da atividade agropecuária; f) obtenham renda bruta anual familiar acima de R\$ 1.500,00 e até R\$ 10.000,00, excluídos os proventos vinculados a benefícios previdenciários decorrentes de atividades rurais; g) sejam egressos do Grupo A ou do Procerá e detenham renda dentro dos limites estabelecidos para este Grupo. *Grupo D* agricultores familiares e trabalhadores rurais que: a) explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária; b) residam na propriedade ou em local próximo; c) não disponham, a qualquer título, de área superior a quatro módulos fiscais, quantificados segundo a legislação em vigor; d) obtenham, no mínimo, 80% da renda familiar da exploração agropecuária e não-agropecuária do estabelecimento; e) tenham o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, podendo manter até dois empregados permanentes, sendo admitido ainda o recurso eventual à ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade o exigir; f) obtenham renda bruta anual familiar acima

O depoimento acima mostra que os atores sociais em situações problemáticas (neste município a resistência do setor de compras), desenvolvem estratégias, buscam recursos e se esforçam para resolver os problemas. Para Long e Ploeg (1994) a capacidade que os atores têm em desenvolver estratégias e se organizar decorre da inserção destes num modelo cultural. Este modelo, de certa forma, obriga-os a se tornarem agentes preparados para modificar situações e resolver seus problemas de forma eficiente, organizando seus recursos por meio da construção de padrões próprios acionando alianças diversas, sejam elas fundadas pela reciprocidade (relações de vizinhança, parentesco, amizade), obrigações morais de gratidão, ou relações de poder e hierarquia.

A maioria dos entrevistados, quando questionados sobre a importância deste Programa para o município entendia o PAA como o esforço inicial para a aquisição de produtos da agricultura familiar no município, tendo em vista sua continuidade após o término do Programa. “O PAA, em Tapes, desmistificou o medo de alguns setores da administração em infringir a Lei 8.666/93, qualificou a alimentação dos escolares e auxiliou os agricultores do município”. (V.T., Secretária Municipal de Educação)

4.2 RESULTADOS ALCANÇADOS COM A AQUISIÇÃO DE GÊNEROS DA AGRICULTURA FAMILIAR EM DOIS IRMÃOS E TAPES, RS

Dois Irmãos e Tapes fazem parte de um pequeno grupo de municípios que conseguiu efetivar as compras para a alimentação escolar de agricultores familiares, antes da Lei 11.947/09. Neste item destacamos os resultados deste processo, bem como o seu reflexo em nível municipal e regional.

Em ambos os municípios os entrevistados destacaram que as experiências, além de contribuírem para reforçar a qualidade dos alimentos servidos aos escolares, têm contribuído para o fortalecimento da agricultura familiar nos municípios. Mesmo os gestores dos municípios, entendendo que o volume de oferta dos agricultores ainda é pequeno e que existem barreiras quanto à questão da profissionalização para estes apresentarem as especificações sanitárias e os selos de inspeção necessários para o fornecimento de

de R\$ 10.000,00 e até R\$ 30.000,00 excluídos os proventos vinculados a benefícios previdenciários decorrentes de atividades rurais; [...]” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2009).

determinados produtos, as experiências têm incentivado os agricultores a diversificarem sua produção e até mesmo a investir em agroindústrias para agregar valor a sua produção.

A aquisição de gêneros alimentícios dos agricultores familiares dos dois municípios também tem mostrado mudanças nas concepções e práticas alimentares das crianças que passaram a consumir produtos que não eram oferecidos anteriormente, aproximando produtores de consumidores. Esta aproximação fica muito evidente no depoimento de um dos agricultores de Tapes,

[...] antes, quando a prefeitura entregava os meus produtos eu perguntava para os meus filhos que estudam numa escola que recebe as verduras se as outras crianças gostavam. Eles diziam que sim, e meu piá gosta de dizer que sou eu que planto [...] agora que tenho meu carrinho, levo os produtos nas escolas e converso com os alunos. Peço se eles estão gostando da merenda. É um divertimento. Tem pais que vêm na feira para comprar meus produtos porque os filhos comeram na escola e gostaram. Até tem mais professores vindo na feira agora. (E.V., Agricultor e Presidente do Coder)

De acordo com o depoimento acima, constatou-se que a modificação dos cardápios da alimentação escolar com a inclusão dos gêneros da agricultura familiar propiciou a aceitabilidade de gêneros que anteriormente não eram consumidos. Esta aceitabilidade se deve muito pelo fato de que um alimento servido na escola e consumido na companhia dos colegas modifica as concepções e as valorações daquele alimento que até então era desconhecido e não raras vezes desqualificado.

Este tipo de prática acabou abrindo novos mercados para os agricultores que participaram do processo. No caso de Tapes, a cooperativa passou a vender seus produtos para outros municípios, obtendo um rendimento líquido anual de, aproximadamente, R\$ 90.000,00 só com os produtos da padaria. Os demais agricultores que participaram do processo passaram a comercializar uma quantia maior de produtos na Feira da Agricultura local. De acordo com um dos agricultores entrevistados, o volume de entradas aumentou significativamente, sendo que, em 2008, comercializou em feiras, aproximadamente R\$ 40.000,00. Em Dois Irmãos, houve um aumento no consumo do mel, servido nas escolas em forma de sachês, que passaram a ser comercializados em farmácias e outros estabelecimentos do município e região.

A escolha de formas de plantio e produção diferenciados como os alimentos orgânicos, também pode ser citado como resultado destas experiências tendo em vista que,

ambas priorizaram este tipo de produto nas compras para a alimentação escolar. Além desta característica, os municípios também privilegiavam alimentos com identidade cultural, ligados aos costumes alimentares locais e regionais. Segundo o Secretário da Agricultura de Tapes,

Com exceção de um agricultor que disse que continuaria a usar o sistema tradicional de produção, os outros demonstravam interesse em produzir sem venenos para garantir um alimento de qualidade para os alunos. É difícil, porque o pessoal aqui tá acostumado com o fumo e o arroz (E.V., Agricultor e Presidente do Coder).

Esta característica de incentivo à produção mais limpa, mencionada no depoimento remete também, a questões de cunho ambiental. Desse modo, o exemplo de Tapes de integrar as considerações ambientais com as estratégias econômicas de desenvolvimento municipal vão ao encontro às abordagens de Morgan e Sonnino (2008).

Uma das formas de valorizar e priorizar este tipo de produto é, no momento em que estes são descritos nos processos de aquisição utilizar as caracterizações: orgânico, ecológico, sem aditivos químicos, tradicionais, coloniais, caipira, entre outros. Um exemplo prático é o que acontece no município de Dois Irmãos para a aquisição do suco de uva. Na descrição, ao invés da nutricionista descrever o produto apenas como “suco de uva”, que abriria a concorrência, ela especifica o item como “néctar de uva produzido a partir de uvas orgânicas e extraído a vapor”, um processo que é realizado por um agricultor do município. De acordo com a nutricionista, além da prioridade à uva orgânica, o suco produzido pelo agricultor se diferencia dos demais pela forma artesanal de extração do sumo, o que, segundo ela, permite um alto grau de resveratrol.⁵

Outro resultado das experiências municipais tem a ver com a necessidade da necessidade da construção de arranjos da propriedade e entre os agricultores, entre os agricultores e o poder público, entre o poder público e outras entidades, e, entre estas entidades e os agricultores. Todos precisam, necessariamente, interagir para a construção desse novo mercado para a agricultura familiar. Desta forma, mesmo que as estruturas importem, a agência humana é um fator determinante tendo em vista que os atores reagem às ações externas e traçam novas formas de atuação frente a estas (LONG; PLOEG, 1994).

⁵ Substância associada à diminuição do colesterol e na prevenção de doenças cardiovasculares.

Em Tapes, a experiência com o PAA na alimentação escolar levou a uma aproximação da cooperativa com a administração municipal e com outros agricultores do município.⁶ A experiência fortaleceu a cooperativa que hoje, em função da nova legislação, é uma das principais fornecedoras de gêneros para os municípios do entorno, inclusive para Dois Irmãos.

O exemplo acima descrito explica, na prática, como os três conceitos chave desta dissertação se interligam e dialogam com as experiências estudadas. O conceito de *permeabilidade* do Estado na sociedade por meio de políticas públicas onde a articulação dos atores, as posições de poder e os instrumentos para exercê-los são o conjunto de elementos que compõem o contexto institucional onde ocorrem as dinâmicas sociais (MARQUES, 1997), a *imersão* que assegura que a economia está imersa em relações sociais (POLANYI, 2000), e, a *governança* como um estilo de governar em que as barreiras entre o setor privado e público são enfraquecidas (GOODWIN, 1998).

Em Dois Irmãos, a possibilidade de um novo mercado, incentivou a criação de duas associações uma de apicultores e outra de cunicultores que na atualidade têm assento no CAE. Este processo de construção coletiva de um novo mercado acaba empoderando os agricultores na medida em que estes melhoram suas condições de vida. De acordo com o técnico da Emater/RS de Tapes,

[...] um dos resultados positivos da experiência foi o senso de organização e de capacidade de produção que os agricultores envolvidos, não cooperativados, começaram a desenvolver. Alguns agricultores que participaram do processo eram, até então, pessoas marginalizadas e a medida que começaram a se integrar, passaram a se sentir “gente”. (L.B., Técnico Agrícola da Emater/RS).

Além do resultado citado no depoimento do técnico da Emater/RS, outro resultado das duas experiências, citado por alguns entrevistados, foi o fato de que a “questão” da alimentação escolar deixou de ser uma preocupação específica da nutricionista e da Secretaria de Educação tornando-se uma discussão que acaba obrigando diferentes setores a discutirem a temática. O exemplo mais característico se refere às entidades ligadas aos agricultores dos municípios como a Emater/RS, o STR que passam a auxiliar os agricultores tanto na organização da produção, quanto na adequação dos documentos. Além disso, este processo aproximou estas entidades de outras Secretarias do município (Saúde, Educação, Fazenda,

⁶ De acordo com o Presidente da Coopat, os agricultores do assentamento às vezes ficavam meio isolados, o PAA acabou aproximando os agricultores da cooperativa com os demais agricultores do município.

Meio Ambiente) mediando às relações entre os agricultores e o poder público para auxiliar o acesso destes ao mercado.

Mesmo que, de acordo com alguns entrevistados, ainda seja cedo para avaliar os impactos reais destas experiências, seus relatos evidenciam que a participação dos agricultores no abastecimento da alimentação escolar fez com que, estes se entusiasmassem por entenderem que este mercado lhes dá uma garantia de renda. Para o presidente do STR de Dois Irmãos,

[...] uma das grandes dificuldades em manter-se no meio rural é a comercialização dos produtos. Como o programa dá uma garantia de renda isso dá estabilidade para o agricultor, dá uma receita. Alguns (agricultores) que aderiram ao programa precisariam de duas a três vezes mais pessoas trabalhando para abastecer este mercado na totalidade de produtos que o município e a região precisam para abastecer este mercado (P.J.B., Presidente do STR).

Tal como descrito no depoimento, a aquisição de produtos da agricultura familiar para alimentação escolar mais do que uma oportunidade de comercialização pode ser uma estratégia de sobrevivência das unidades familiares que buscam sua reprodução (SCHNEIDER, 2003).

A pesquisa evidenciou que, em função deste mercado houve uma diminuição do êxodo rural e a permanência de jovens nas propriedades nos dois municípios. Em Dois Irmãos, agricultores que deixaram suas lavouras para trabalhar na indústria coureiro-calçadista em anos anteriores, têm retornado às propriedades principalmente, de acordo com os agricultores entrevistados, pela garantia da comercialização dos produtos e da perspectiva de agregação de renda para a família. Para a nutricionista deste município,

Temos dois exemplos interessantes sobre a permanência dos agricultores na propriedade. Um caso é o dos Fulanos. Os dois irmãos trabalhavam em fábricas de calçado e voltaram para a agricultura porque viram nesta experiência condições de permanecer na agricultura. Quase metade da renda vem da alimentação escolar. Quanto a permanência dos jovens, quem começou vendendo os produtos para a alimentação escolar foi o Sicrano. Quem vende hoje é o filho dele, o Beltrano (R.M.T., Nutricionista).

No mesmo sentido, um agricultor de Dois Irmãos relata que a união da família foi fortalecida a partir da participação no Programa, “[...] a família se junta mais para tocar o trabalho. Antes tinham que procurar outros empregos, recursos de fora, agora a gente trabalha junto, mais unido.” (C.F., Agricultor).

Tal como exposto nos depoimento acima, a criação desse novo mercado tem aproximado as relações tanto dentro das famílias quanto entre os agricultores que participam do processo. Desta forma, analisar os mercados como estruturas sociais enraíza os interesses dos indivíduos nas relações que mantêm uns com os outros (ABRAMOVAY, 2004).

Mesmo com realidades distintas um dos primeiros entraves que tiveram que ser superados pelos municípios de Dois Irmãos e Tapes foi o abastecimento da alimentação escolar com hortigranjeiros. Em Dois Irmãos a dificuldade se dava em função de que os agricultores que produzem este tipo de alimento não manifestaram interesse em fornecer para este mercado, alegando não ser vantajoso pelo fato de terem que concorrer com empresas de alimentos de maior porte tendo em vista que a compra era realizada via pregão presencial. Para eles, sair dos mercados que já abastecem para ingressar numa experiência nova poderia representar o aumento dos custos com a produção e a logística. A proximidade deste município com a região metropolitana do estado do Rio Grande do Sul, com potencial de absorção destes produtos também pode ser indicado como um fator limitante para a participação dos agricultores que se dedicam a estes tipos de cultivo.

Como estratégia de superação, este município implantou um Horto Municipal que abastece a totalidade das escolas das redes municipal e estadual⁷ e de ensino pré-escolar filantrópicas com hortigranjeiros. Para não esvaziar totalmente este mercado da agricultura familiar, o município adquire as mudas do STR que as compra dos agricultores do município e da região beneficiando-os, mesmo que indiretamente.

Em Tapes a dificuldade de abastecimento do PAA para a alimentação escolar com hortigranjeiros se dava por duas razões. Primeiro, porque a Coopat não se dedica a este tipo de cultivos para a comercialização produzindo apenas para o consumo das famílias. Segundo, porque a produção de hortigranjeiros para a comercialização era pequena ficando atrelada apenas ao abastecimento da feira local. A estratégia encontrada pelo município foi fomentar a participação de outros agricultores, que não somente aqueles ligados à feira do produtor, com o objetivo de integrá-los as outras famílias e, conseqüentemente, ao mercado.

⁷ Em Dois Irmãos o município atende tanto as escolas municipais quanto as estaduais por ter municipalizado a alimentação escolar.

Um dos maiores entraves que teve que ser enfrentado pelos municípios para a aquisição de alimentos da agricultura familiar para o PAE foi o atendimento às exigências relacionadas aos padrões de qualidade dos produtos processados e de origem animal. Os problemas em relação a estes produtos se davam mais pontualmente às questões sanitárias e às formalidades exigidas para sua comprovação tais como, os Registros de Inspeção e os Registros nos Ministérios concernentes ao produto, cadastros e alvarás do estabelecimento entre outros. Tanto para os agricultores, quanto para os gestores e mediadores, este era um fator limitante para a aquisição dos produtos. Em Dois Irmãos o Presidente do STR relata que,

Um grande problema nisso tudo é a legislação sanitária. Os agricultores têm medo de investir em infraestrutura para as agroindústrias porque não têm certeza que vão vender os produtos. É um investimento muito grande e eles ficam com medo de cumprir todas as exigências e depois não ter retorno. Mesmo que o município tente facilitar, tem coisas que não consegue fazer (P.J.B., Presidente do STR).

Na mesma linha, a coordenadora da alimentação escolar em Tapes,

A gente até gostaria de comprar outros produtos, mas as questões sanitárias impedem a gente de fazer compras de locais que não são registrados. A gente sabe que na feira os agricultores vendem suas schmiers e seus queijo, mas para a merenda não dá para comprar. Os agricultores até ficam desanimados e me pedem porquê do seu produto poder ser consumido em casa e na escola não. É um absurdo. É claro que a gente não ia comprar de locais que fossem inadequados a gente ia visitar esses locais se fosse o caso. A gente sabe que tem agricultores que fazem seus produtos de forma adequada nas suas cozinhas, mas não dá para comprar. (F.R.P., Coordenadora da Alimentação Escolar).

Para superar as entraves quanto a qualidade dos produtos, o município estabeleceu ações conjuntas entre a Secretaria da Saúde e Agricultura para a implementação do Serviço de Inspeção Municipal (SIM) que promoveria um maior número de produtores aptos a participar do processo do ponto de vista sanitário. Em 2006, foi criada a Lei 2.315, regulando a inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal no município. Até aquele momento, somente dois produtores de leite tinham o SIM. Este sistema é inspecionado por profissionais da área da veterinária da prefeitura municipal. A aquisição de outros produtos que necessitavam de inspeção, inicialmente foram adquiridos baseados no conhecimento do processo de produção dos alimentos pelos técnicos da prefeitura e Emater/RS, criando

mecanismos de confiança para a superação destas questões. Para o engenheiro agrônomo da Emater/RS,

[...] foi necessário fortalecer a parceria entre os técnicos da prefeitura, sindicato e nós. Nós confiamos nos agricultores que indicamos para participar porque conhecemos a propriedade e acompanhamos como ele produz e processa os produtos. Esta relação, para nós, dispensa outras certificações (H.M.B., Engenheiro Agrônomo da Emater/RS).

A fala do técnico expressa o esforço realizado em busca da “qualidade” dos produtos a serem oferecidos aos escolares. Uma qualidade diferente dos padrões comumente exigidos baseada em relações de confiança, no conhecimento de quem e como produz e no compromisso do agricultor para com os consumidores. De acordo com Goodman (2003), esse seria um deslocamento da lógica em que a qualidade dos alimentos é padronizada e convencionalizada para a lógica em que a qualidade está centrada na confiança, na tradição e no local. Essa nova lógica estaria associada a produtos e formas de organização econômica diferenciadas, localizadas e ecológicas (MORGAN; SONNINO, 2008).

Em Tapes, em função da normatização estabelecida no PAA que exige que os produtos de origem animal e processados (bolachas, bolos, pães, *Schmiers*, queijos) tenham a certificação exigida pela norma legal a estratégia encontrada foi comprar pães e arroz da cooperativa que já tinha seus produtos dentro das especificações exigidas e, do agricultor não cooperativado comprar apenas hortifrutigranjeiros que não tem este tipo de exigências.

Desta forma, para entender como estas dificuldades foram passíveis de serem superadas, passa-se a discutir, no seguinte capítulo, as dinâmicas sociais locais destes municípios que possibilitaram a aquisição dos produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar.

5 DINÂMICAS SOCIAIS LOCAIS

Este capítulo analisa as dinâmicas sociais locais que interferiram na aquisição de produtos da agricultura familiar e que proporcionaram a abertura de um novo mercado nos municípios de Dois Irmãos e de Tapes.

Neste sentido, a atuação do CAE nas experiências a partir da noção de governança, a organização dos agricultores para fornecer os produtos, bem como as formas de controle e gestão do Programa adotadas pelos municípios são os aspectos que são discutidos a seguir.

5.1 O CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

O CAE é a institucionalização e legitimação das interfaces entre Estado e sociedade civil. É um espaço, por excelência, da permeabilidade do Estado. É o órgão que visa estabelecer o controle social, direito público subjetivo que, embora pertencendo à categoria dos direitos e garantias individuais, não se limita somente ao atendimento dos interesses individuais, mas abarca o interesse da sociedade, da coletividade, da cidadania e da própria finalidade do Estado.

Em muitos sentidos, os Conselhos são uma conquista da sociedade civil. Para Long (1992), os dispositivos coletivos podem ser constituídos de maneira formal ou informal e organizados de modo espontâneo ou estratégico. Ainda, segundo ele, o encontro de atores que, pelo menos em um dado momento compartilham a definição de uma situação ou de metas similares, interesses e valores que tácita ou explicitamente acordam em perseguir certos cursos de ação social, permite ordenar e sistematizar a experiência, tomar decisões e atuar em consequência.

A criação dos conselhos nasce a partir do processo de descentralização do PNAE, iniciado em 1994, para funcionar como órgão consultivo e de assessoramento às Entidades Executoras na implementação do Programa. Com passar dos anos, o papel do CAE se amplia devendo, na atualidade, analisar as prestações de contas, conferirem notas fiscais e todos os documentos relativos aos gastos dos recursos transferidos pelo FNDE, verificando a regularidade do abastecimento, qualidade e aceitação da alimentação escolar.

De acordo com o FNDE é papel do CAE: acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos para a conta do PNAE, zelar pela qualidade dos produtos, desde a compra até a distribuição aos alunos, observando sempre as boas práticas higiênico-sanitárias, receber e analisar a prestação de contas do PNAE e remeter ao FNDE o Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico Financeiro com parecer conclusivo sobre a regularidade da prestação de contas, orientar sobre o armazenamento dos gêneros alimentícios nos depósitos da Entidade Executora ou nas unidades escolares, comunicar à Entidade Executora a ocorrência de irregularidade em relação aos gêneros alimentícios como por exemplo: vencimento do prazo de validade, deterioração, desvios e furtos, divulgar em locais públicos o montante dos recursos financeiros do PNAE transferidos para a Entidade Executora, comunicar ao FNDE o descumprimento das disposições previstas em lei. De acordo com o FNDE, cumpre ao CAE, ainda, noticiar qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE ao FNDE, à Secretaria Federal de Controle, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas da União.

O exercício do mandato do CAE é considerado serviço público de relevância social, sendo formado a partir da Resolução nº 38/09 por um representante do poder Executivo, dois pais de alunos, dois representantes da sociedade civil e dois representantes dos trabalhadores em educação.¹ A seleção dos conselheiros é realizada dentro de cada segmento integrante.

No aspecto de formação do CAE, por meio da escolha dos Conselheiros, que o município de Dois Irmãos inovou. Como o CAE tem uma formação fixa, imposta por força de lei, não era possível modificar os segmentos que o compõem, porém, com o passar dos anos e o amadurecimento das discussões, os próprios conselheiros chegaram à conclusão de que a indicação, mesmo que dentro de padrões fixos, poderia ser realizada de forma diferente, procurando não apenas atender as determinações legais, mas transformando o Conselho num órgão capaz de discutir todas as questões que envolvem a alimentação escolar e não somente aquelas que dizem respeito às questões de ordem burocrática.

Sob a perspectiva dos conselheiros, acima relatada, a formação passou a ser realizada de forma planejada. Para tanto, a indicação dos conselheiros se dava junto aos segmentos envolvidos de forma que a composição envolvesse pessoas que se identificavam com o tema. Dispostos a discutir uma proposta maior para a alimentação escolar do município, a nutricionista,

¹ Até o ano de 2009 fazia parte da formação dos Conselhos um membro do Poder Legislativo. Com o advento da Resolução nº 38 do FNDE que reformulou os Conselhos, este Poder foi retirado para dar espaço para mais um representante dos trabalhadores em educação.

[...] o CAE tem a constituição fixa, então propusemos que o Conselho fosse formado por pessoas que auxiliassem nas discussões. Quando chegou a hora de escolher o representante do Executivo foi sugerido o veterinário, membro do SIM. Representando o Legislativo foi escolhido o presidente do STR que era vereador. Da sociedade civil, a Emater/RS. Representando os pais, uma merendeira e dos professores, uma professora já engajada no trabalho (R.M.T., Nutricionista).

Na perspectiva do depoimento da nutricionista pode-se afirmar que na configuração deste Conselho há o encontro de atores que compartilham entendimentos semelhantes para a definição de uma situação ou metas similares (LONG, 1992). A partir destas mudanças estruturais do Conselho, e com a nova composição já formada que as discussões em torno da aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar começaram a se fortalecer. A primeira iniciativa foi a divisão de tarefas entre os conselheiros, cada um com sua atuação definida dentro da proposta.

Nesta divisão de tarefas uma equipe ficou responsável em procurar o Executivo para colocá-lo a par das discussões em torno da aquisição de alimentos da agricultura familiar, seus benefícios para os escolares e para os agricultores dos municípios, bem como a importância de construir uma estrutura dentro da Prefeitura para a Vigilância Sanitária e o SIM (Sistema de Inspeção Municipal). O representante do Legislativo, na época era o presidente do STR e da sociedade civil e, a Emater/RS, ficaram responsáveis por procurar os agricultores e verificar a possibilidade e sem o interesse em fornecer produtos para a alimentação escolar. Os pais e professores se incumbiram de conversar com os alunos e demais pais e professores buscando mostrar a importância de uma alimentação saudável e com produtos locais na alimentação escolar. A nutricionista se incumbiu de organizar capacitações para as merendeiras e buscar recursos para equipar melhor as cozinhas e os refeitórios. Para o engenheiro agrônomo da Emater/RS,

Foi realmente um trabalho conjunto, alicerçado num Conselho forte. As pessoas que participavam do CAE foram, sem dúvida, os atores responsáveis por todo o movimento, em diferentes instâncias. Foi uma construção coletiva com apropriação. Ali se construiu uma consciência, uma idéia de necessidade. Ninguém veio com um papel dizendo olha eu planejei assim e assim vai ser feito (H.M.B., Engenheiro Agrônomo da Emater/RS).

Com base no depoimento acima salienta-se que cada situação social conta com um conjunto de atores dotados de instrumentos de poder que disputam os resultados do processo

político em termos da distribuição de benefícios escassos. A articulação dos conselheiros demonstra ainda, que a estrutura de poder é composta por um conjunto articulado de atores, suas posições e instrumentos que dispõem para exercer este poder (MARQUES, 2006).

Esta forma de ação conjunta com um objetivo comum, pautado em discussões que ultrapassaram as barreiras do Conselho, trouxe reconhecimento ao trabalho que vinha sendo realizado em todas as esferas da sociedade tanto que, segundo depoimentos, antes deste trabalho, o Conselho era “pro forma”, ou seja, não havia um real comprometimento dos conselheiros e as discussões em seu interior, se limitavam às questões burocráticas relativas a aplicação dos recursos e prestação de contas. De acordo com a nutricionista,

Antes, haviam apenas regras e pouca participação efetiva. O conselheiro que faltasse a três reuniões era substituído. Hoje, um bom exemplo de participação é a dos pais. Tem quatro pais no Conselho, dois titulares e dois suplentes. Todos vêm, é difícil um dos quatro faltar[...]os pais são interessados porque veem que é um Conselho que discute e então eles participam. Veem que está funcionando porque as discussões saem e se efetivam. É importante para os filhos deles. Os pais que participam são bem interessados (R.M.T., Nutricionista).

Tanto para a nutricionista quanto para os demais entrevistados, a atuação do CAE foi o motivo principal do município ter encontrado formas de adquirir gêneros alimentícios da agricultura familiar, antes da implementação da Lei 11.947/09, e de ter se tornado um exemplo para outros municípios iniciar movimentos neste sentido.

Muito embora a composição do CAE seja a mesma para todos os municípios da Federação, estabelecida em legislação própria, a forma de sua atuação é bastante diferenciada, e fica evidente nas duas experiências pesquisadas.

Em Tapes, as discussões em torno desta prática raramente eram o foco dos debates do CAE, pelo menos, inicialmente, ficando mais no âmbito do Coder, da Coopat, da SMA, da Emater/RS e da Smec na pessoa da Secretária que tinha ouvido falar da experiência de Dois Irmãos e foi conhecer a experiência do município de São Lourenço do Sul, vendo nesta experiência um exemplo a ser seguido pelo município, em função de suas características semelhantes, buscando melhorar a qualidade dos alimentos oferecidos aos escolares e o fortalecimento da agricultura familiar local.

Em Dois Irmãos, os entrevistados viam o CAE como referência dentro da experiência. Em Tapes, quem fazia o papel do CAE era o Coder. Percebeu-se durante as entrevistas, que o CAE era pouco citado e, alguns entrevistados não viam a importância deste órgão dentro do

processo desencadeado. Aqueles que citavam, ressaltavam o fraco engajamento do CAE nas discussões. Apenas aqueles entrevistados muito próximos, como a Secretária de Educação conseguiram visualizá-lo dentro do contexto, observando que a motivação do Conselho para se engajar se deu após várias reuniões e mesmo assim, nem todos os Conselheiros se apropriaram do processo. Para ela,

Foi difícil discutir este assunto dentro do CAE. Quando eu comecei a participar parecia que as pessoas só estavam ali para cumprir uma exigência. A discussão era se tinha merenda na escola, se era boa, se o dinheiro era suficiente, se a Prefeitura dava a contrapartida, se a prestação de contas estava certa. Nada, além disso, somente após diversas tentativas que conseguimos chamar a atenção dos conselheiros para que eles apoiassem a Secretaria de Educação nesta empreitada. Uma grande ajuda nesta época veio da extensionista da Emater/RS, que se integrou a algumas reuniões do Conselho informalmente e levou alguns membros para participar dos Encontros de Merendeiras promovidos pela Emater/RS e Prefeituras municipais da região (V.T., Secretária de Educação).

Este depoimento denota o pressuposto sustentado por Marques (2006), que nem o Estado nem a sociedade são o que mais importa na análise das políticas públicas. Interessa muito mais analisar a maneira como os fatos se sucedem durante o período de implementação, responsável por conferir legitimidade aos estudos empreendidos acerca dos argumentos em jogo no debate público, do que o resultado em si. O que se observa no contexto de Tapes é que a forma do CAE lidar com o PAA é um exemplo da permeabilidade do Estado, não por sua ação coletiva, mas pela possibilidade de, mesmo que informalmente, qualquer pessoa poder participar das reuniões, podendo opinar e a partir destas opiniões modificar estruturas preexistentes.

Observa-se que o movimento em torno da alimentação escolar gerado a partir dos Encontros Intermunicipais de Merendeiras na região, fez com que alguns membros do CAE, influenciados pela participação de pessoas “de fora” nas reuniões, se interessassem pelo assunto e se integrassem às reuniões promovidas pela Coopat, Emater/RS e Coder levando o assunto, mesmo que timidamente, para dentro do Conselho. O envolvimento de conselheiros em outros espaços caracterizava muito mais uma motivação individual do que, efetivamente, uma discussão entre os membros que o compunham. Para a extensionista de bem-estar-social da Emater/RS,

No início a gente convidava o CAE para participar das reuniões junto a CONAB, Coopat, Coder e Emater/RS para discutir a compra de produtos da agricultura familiar mas a maioria dos conselheiros não se motivava para participar. Tinham outros compromissos e acho que não viam esta discussão com a relevância acabou tendo para o município. A estratégia encontrada então foi convidar eles para o Encontro Intermunicipal de Merendeiras para que eles entrassem em contato com as discussões que vinham sendo feitas com elas (merendeiras) na região. Não conseguimos motivar a nutricionista, mas motivamos duas conselheiras para este encontro. Uma delas não faltou mais em nenhuma reunião, passou a cobrar o engajamento da nutricionista e dos outros membros e hoje é a Coordenadora da Alimentação Escolar no município (R.M., Extensionista da Área de Bem Estar Social da Emater/RS).

Um aspecto que fica bastante evidente no CAE de Tapes, a partir do depoimento da extensionista da Emater/RS, é que a participação dos membros do CAE em outros espaços de discussão é importante para despertar o engajamento de outras pessoas às discussões.

A inserção da nutricionista nas discussões do CAE, permanecendo focada em discussões de qualidade, no sentido sanitário, e a aspectos burocráticos, foi um aspecto que chamou a atenção nos depoimentos dos entrevistados, mesmo entendendo a necessidade de incentivar o consumo de alimentos diferenciados na alimentação escolar, se limitava à discussão de aspectos, não menos importantes, mas desintegrado das discussões em nível regional. Segundo a nutricionista,

Eu vejo que comprar os produtos da agricultura familiar beneficia eles, e as crianças aprendem a conhecer alimentos novos que não consomem em casa mas o processo de compra se torna bem mais trabalhoso e tem muita burocracia, eu acharia melhor se um produtor fornecesse todos os produtos, muitos produtores já complica a compra pela lei de licitações (C.N.M., Nutricionista).

Este depoimento remete novamente ao fato de que dentro das arenas, o projeto do ator é articulado, com projetos, interesses e perspectivas de outros atores individuais e coletivos dentro de um complexo de arenas entrelaçadas que lançam mão de estratégias utilizando domínios particulares no sentido de apoiar seus interesses, objetivos e disposições, utilizando de discursos no sentido de ganhar fins específicos (LONG, 2001).

Evidenciando as formas de atuação dos CAE's nos municípios estudados, pode-se fazer uma análise mais resumida no sentido de facilitar o entendimento do interlocutor.

Quanto à constituição do CAE, os dois municípios tinham a mesma formação tendo em vista ser estabelecida em lei, sendo assim constituído: um representante do Poder

Executivo, indicado formalmente pelo Chefe desse Poder, um representante do Poder Legislativo, indicado formalmente pela Mesa diretora desse poder, dois representantes dos professores, indicados formalmente pelos respectivos órgãos de classe, a serem escolhidos por meio de assembleia específica para tal fim, devidamente registrada em ata, dois representantes de pais de alunos, indicados formalmente pelos conselhos escolares, associações de pais e mestres ou entidades similares, a serem escolhidos por meio de assembleia específica para tal fim, devidamente registrada em ata e um representante da civil. O que diferencia um Conselho do outro é como eles foram formados e transitaram nas discussões. Em Dois Irmãos a formação se deu respeitando as normas legais, adaptando a escolha de seus membros de forma que o indicado fosse alguém que tivesse, direta ou indiretamente, ligação com a temática. Em Tapes, o CAE manteve a forma de composição do Conselho conforme estabelecido em lei, sem a discussão dos membros indicados.

Neste contexto, mesmo que os conselheiros manifestassem a vontade de constituir o CAE de forma diferente, existiam normas e instituições, que barravam as ações. Para a criação de um espaço de manobra, era necessário um grau de consentimento, de negociação, e, desse modo, um grau de poder, manifestado na possibilidade de exercer algum controle, prerrogativa, autoridade e capacidade para a ação, seja em primeiro plano ou nos bastidores, em momentos flutuantes ou em períodos mais sustentados (LONG, 2007). Isto ocorreu tanto na adaptação dos conselheiros para participar do CAE quanto nas discussões das questões sanitárias.

Quanto às reuniões, tanto Dois Irmãos quanto Tapes realizavam as reuniões ordinárias estabelecidas em lei. Em Dois Irmãos, quando foi iniciado o processo de aquisição de gêneros da agricultura familiar para a alimentação escolar, foram realizadas várias reuniões extraordinárias no intuito de discutir especificamente este tema. Em Tapes, as discussões eram realizadas nas reuniões ordinárias.

Quanto às capacitações de conselheiros, em Dois Irmãos os conselheiros participavam das reuniões promovidas pelo FNDE, além de usar os espaços das reuniões extraordinárias para promover capacitações. Os conselheiros também participavam de encontros e seminários em nível regional. Em Tapes os Conselheiros participavam das capacitações realizadas pelo FNDE,

Na época a gente tinha as capacitações de conselheiros que vinham do FNDE. Eram capacitações bem interessantes, porque a gente não tinha muito contato com o Programa e ali eram passadas informações do PNAE geral, prestação de contas,

objetivos e outras coisas. Quando comecei a ir nos encontros da Emater/RS, da Coopat, e em algumas reuniões do Conselho Rural, pensei como seria bom se a gente tivesse um curso que ensinasse a gente um pouco mais sobre a agricultura, eu sou professora nunca tinha parado para pensar em certas coisas que são discutidas por eles. Eu tentei várias vezes discutir mais a fundo estes assuntos dentro do Conselho, mas era difícil. Graças a Deus que no fim, quando já tava saindo a compra, o pessoal começou a se interessar um pouco mais (F.P.R., Coordenadora da Alimentação Escolar).

Quanto à integração dos conselheiros, a partir das entrevistas de Dois Irmãos percebeu-se uma grande integração entre os membros com depoimentos que enfatizavam que neste processo de mudança ninguém se “sentia sozinho” (PJB, Presidente do STR e Conselheiro). Em Tapes não foi possível perceber o nível de interação entre os membros.

Quanto à replicabilidade das experiências, destaca-se que em Dois Irmãos o CAE não só foi responsável pelo aconselhamento junto ao poder público local, mas também foi procurado por outros municípios, além de ser ouvido por representantes da esfera federal em relação à prática da aquisição de alimentos dos agricultores familiares. Em Tapes, o CAE não teve, inicialmente, uma inserção muito grande em relação ao aconselhamento do poder público, porém o interesse despertado em uma das conselheiras fez com que ela assumisse a coordenação da alimentação escolar do município e colocasse em prática os conhecimentos acumulados. Tapes também foi ouvido por representantes da esfera federal em relação a sua prática por meio de aquisição de produtos da agricultura familiar para alimentação escolar via PAA.

Quanto à importância do CAE para o sucesso do programa, a maioria dos entrevistados, nos dois municípios, respondeu que é muito importante. Em Dois Irmãos, pelos depoimentos, os conselheiros se sentiam integrantes de um processo de mudança e apenas um entrevistado não sabia o que era o CAE. Em Tapes, ele era considerado importante, porém, poucos o conheciam.

De acordo com a análise acima exposta, o importante nessas estratégias é que os discursos se polarizem em todos os espaços ao seu alcance tendo em vista que os meios discursivos e os discursos variam, não só entre os atores, mas também são parte de bagagens diferenciadas de conhecimento e recursos dos atores. Deste modo, as decisões e os posicionamentos de um ator frente ao outro, implica o uso explícito ou implícito de meios discursivos, seja na formação de metas, perseguição de interesses, cumprimento de desejos ou na apresentação de argumentos ou racionalizações para as ações empreendidas Long (2007).

5.2 FORMAS DE ORGANIZAÇÃO DOS AGRICULTORES PARA A INSERÇÃO DOS PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR

A trajetória de organização dos agricultores, nos município de Dois Irmãos e Tapes, até a primeira venda de produtos para a alimentação escolar foi desencadeada a partir de estratégias distintas, detalhadas ao longo deste item, não somente pelo fato de um município ter se utilizado do PAA e outro do PNAE como fontes de recursos, mas pela sua localização geográfica, colonização e pela forma histórica de busca de novos espaços de comercialização.

No município de Dois Irmãos, há mais de uma década, o tema central das discussões dentro do CMDR era a busca por novos mercados para os produtos da agricultura familiar. Nestas discussões, segundo os entrevistados, não raras vezes a alimentação escolar era discutida como um mercado potencial, porém, a discussão se esvaziava quando se tratavam das questões burocráticas para os agricultores acessarem este mercado.

De acordo com os entrevistados, somente a partir das reuniões do CAE, do qual algumas pessoas que também faziam parte do CMDR participavam, e do empenho da nutricionista, foi possível fazer uma discussão mais profunda dentro do CMDR, com elementos mais fortes que fizessem com que os agricultores tivessem mais confiança no processo.

O papel principal foi da nutricionista porque ela nos deu abertura e do CAE que colocou em prática. Ela (nutricionista) teve a iniciativa de procurar Emater/RS e o STR para fazer uma listagem dos produtos a serem comercializados. Se ela não tivesse interesse, a gente não teria tido tanta facilidade porque a maioria dos municípios tem receio de comprar pela dificuldade da documentação e pela qualidade dos produtos. Ela ajudou a adequar os documentos e a gente foi atrás (P.J.B., Presidente do STR e membro do CAE).

A partir da fala do presidente do STR, a iniciativa de inserir produtos da agricultura familiar na alimentação escolar do município de Dois Irmãos partiu do CAE. O engajamento dos Conselheiros, as visitas realizadas pelo representante do STR, do técnico da Emater/RS e da nutricionista, propriedade por propriedade, e as reuniões realizadas na comunidade deflagraram o processo junto aos agricultores.

[...] na primeira visita veio a Emater/RS junto com a nutricionista explicar o que ia acontecer. Nós fomos um dos primeiros a participar, desde 2004. Vendemos néctar de fruta, mel, doce de leite e agora temos a novidade que é o mel em sachê, a criançada gosta. A gente participa da Casa do mel do município, mas a venda para Prefeitura é individual (C.F, Agricultor).

Tal como indicado nesta entrevista e mencionado no subitem 5.1, percebe-se que os membros do Conselho atuavam em conjunto para a formação de um novo mercado para a agricultura familiar e as formas de intervenção não se davam em discursos segmentados. Para Radomski e Schneider (2007) os mercados são constituídos por atores sociais que estabelecem interações específicas e concretas, as posições dos indivíduos, as relações de proximidade e os vínculos sociais que possuem determinada história personalizam os mercados.

Nas visitas realizadas pelos membros do CAE aos agricultores eram repassadas informações acerca do programa, do seu funcionamento dentro do município e de como poderiam estar participando com seus produtos. De acordo com o presidente do STR, houve, inicialmente, tentativas de organizar os agricultores em associações ou numa cooperativa, porém estas tentativas foram frustradas em função de que, segundo ele, o agricultor do município tem o hábito de comercializar sua produção individualmente.

[...] o alemão daqui tem uma visão de venda individual, eles não são cooperados. Associação e cooperativa sempre foi visto como uma dificuldade Os agricultores achavam que não ia dar certo porque já tinha sido tentado. Em parte é medo de ser passado pra trás, de que alguns não iam honrar os compromissos que assumiram e depois todos tinham que “pagar o pato”. A individualidade da comercialização é muito forte. (P.J.B., Presidente do STR e membro do CAE)

Acerca do depoimento, os agricultores quando questionados sobre sua organização em torno de associações ou cooperativas, responderam que achavam importante ter uma destas organizações “forte” (como se referiram alguns dos entrevistados) no município para representá-los, mas que já tinham sido tentado, com o apoio de entidades como a Emater/RS e o STR, mas não tinha dado certo.

[...] é difícil as pessoas trabalharem aqui numa associação ou cooperativa, alguns agricultores do município são sócios da Piá, mas além disso é difícil. Não sei muito bem porque, acho que são um pouco desconfiados. A gente até discute isso, mas

quando chega a hora de colocar em prática poucos querem assumir a responsabilidade. Quem sabe isso até ia facilitar muita coisa, não sei muito bem, mas a gente se acostumou a trabalhar assim (H.S., Agricultor).

Partindo dos depoimentos acima, na análise da forma de organização dos agricultores para a comercialização de seus produtos, percebe-se que em Dois Irmãos a aquisição foi realizada individualmente. Em Tapes as aquisições eram realizadas por organizações de produtores (Cooperativa e as associações ligadas ao Coder). Neste sentido observa-se que quando os agricultores eram questionados acerca dos entraves dos processos desencadeados nos municípios, em Dois Irmãos apareciam os condicionantes legais que limitavam a venda de produtos processados. Em Tapes, os agricultores que faziam parte das associações tinham a mesma reclamação, enquanto que os Cooperativados não mencionaram este tipo de obstáculo quanto ao fornecimento dos produtos. O maior entrave era a concorrência com os grandes mercados. Esta reflexão levou a seguinte questão: será que são as barreiras legais ou será o individualismo dos agricultores o fator limitante?

As diferenças na forma de execução do PAE entre Dois Irmãos e Tapes leva a uma importante reflexão: será que estas diferenças se dão em função da forma e do papel como os gestores públicos e até mesmo o CAE atuam frente a este Programa, ou pelo tipo de fornecedor (agricultor) que há em cada caso, sendo um mais individualista e outro mais cooperativo?

Com estas reflexões pretende-se suscitar o debate sobre alguns aspectos que muitas vezes parecem claros, num primeiro momento, mas que quando analisados com mais profundidade, são dotados de uma gama de interlocuções e questões que muitas vezes não se consegueM responder. Ademais, mesmo que o agricultor não participe de uma organização formal, se tem a pretensão de vender seus produtos para este mercado, ele tem a necessidade de se organizar interna e externamente. Esta necessidade de organização pode, em alguns casos, ser a causa da desistência de parte dos agricultores.

Além das visitas individuais e das discussões dentro do CMDR, também foram realizadas reuniões nas comunidades e com o Círculo de Pais e Mestres das escolas com o objetivo de divulgar o Programa e a possibilidade da participação dos agricultores como fornecedores de gêneros alimentícios.

Neste processo inicial de divulgação, alguns agricultores se interessaram na proposta e procuraram as entidades municipais ligadas à agricultura para se apropriar melhor do funcionamento, principalmente no que diz respeito as entregas, como e quanto precisava ser

produzido, o valor pago pelo produto. De acordo com os entrevistados, muitos desistiram, ficaram com medo, outros apostaram na ideia. Sobre isso, o engenheiro agrônomo da Emater/RS,

Alguns agricultores depois da reunião vinham procurar nós aqui na Emater/RS e no STR para saber um pouco mais do Programa. Perguntavam se isso não era uma coisa passageira, se veio para ficar. Outros, depois de ouvirem as normas para participar achavam muito difícil e diziam que iam esperar um tempo para participar, se eles vissem que ia dar certo com os outros, e outros já queriam saber como poderia organizar a sua produção para fornecer para este mercado e o que e como era o manejo. Aqueles que se interessavam eram visitados e a gente passava as informações que sabia sobre as culturas que eles tinham e juntos fazíamos a organização desta produção para a entrega. Também foram realizadas visitas a outros produtores do município e região (H.M.B., Técnico Agrícola da Emater/RS).

Com o depoimento acima pôde-se observar que à medida que o processo ia se desenrolando, novos processos de geração de conhecimentos sobre processos produtivos e organizativos iam surgindo tanto na propriedade (técnico/agricultor/família) quanto entre as propriedades (agricultor/agricultor). Conforme Stuver *et al.* (2004), neste processo, o conhecimento dos agricultores é visto como uma questão-chave devendo ser reexaminado em vista da natureza adaptativa dos diversos “estilos de agricultura” (PLOEG *et al.*, 2000).

Neste contexto, os agricultores, em Dois Irmãos se organizaram de forma individual, participando da licitação, cada um com seus produtos, porém trocando informações uns com os outros. Participam deste processo dentro do município sete famílias. Destas, três famílias participam em todas as aquisições em função dos produtos que fornecem² que são: leite, mel, sucos, ovos, geleias e doce de leite. Os demais agricultores participam eventualmente ofertando arroz, ovo de codorna, verduras e frutas que não são produzidas no horto municipal. De acordo com a nutricionista:

O que fez toda a diferença foi a adequação dos cardápios para a participação dos agricultores no processo. Antes os cardápios eram construídos observando-se apenas as quantidades diárias de nutrientes que os alunos deveriam consumir sem levar em consideração se os produtos adquiridos eram locais. Hoje o cardápio é mais pensado, se leva em consideração, primeiro o que o agricultor do município produz e o que ele tem para oferecer, depois, baseado nisso se constrói os cardápios adequando quantidades nutricionais com produtos locais. Alguns produtos a gente trocou, parou

² Determinados produtos constam em todas as aquisições em função de que o PNAE estabelece que deve ser levado em conta, na hora de estabelecer o cardápio, alimentos de cada grupo alimentar (construtores, energéticos e reguladores), bem como conter proporções específicas de carboidratos, proteínas e gorduras.

de comprar de fora e substituiu por outros que tinham os mesmos componentes nutricionais e eram produzidos aqui no município (R.M.T., Nutricionista).

No que se refere a adequação dos cardápios citados pela nutricionista como o diferencial do processo município, é importante atentar para a modificação na forma de planejamento. Conforme a nutricionista, antes os cardápios eram elaborados observando apenas os aspectos nutricionais, “[...] eu fazia o cardápio e a lista de tudo era adquirido por meio de licitação de grandes atacadistas” (R.M.T., Nutricionista). O processo de aquisição dos produtos da agricultura familiar inverteu a lógica: “[...] agora os agricultores me informam sobre os produtos que tem para fornecer e eu elaboro os cardápios a partir deles” (R.M.T., Nutricionista). Estes depoimentos e o depoimento acima refletem nas discussões de qualidade. Para Goodman (2003), esta lógica estaria associada a produtos e formas de organização econômica diferenciadas, localizadas e ecológicas.

Conforme os entrevistados, o número de agricultores que participam do processo em Dois Irmãos ainda é considerado pequeno. Segundo eles, se não fossem as barreiras legais, principalmente as de ordem sanitária, que geram dúvidas e medos entre os agricultores, este processo poderia ser ampliado.

Em Tapes já existia uma estrutura de organização dos agricultores, a Coopat, com 30 cooperativados, que comercializava produtos de forma organizada para outros mercados, dentro e fora do município, e que começava a ver na alimentação escolar, um mercado potencial que não era acessado.

A Coopat já vinha comercializando seus produtos, arroz e panifícios, no PAA, na modalidade Formação de Estoques, porém pretendia aumentar sua participação acessando também outras modalidades, tais como a Doação Simultânea que poderia abraçar o mercado da Alimentação Escolar, porém não contava com produção suficiente, entendendo que para alcançar este, uma das alternativas seria agregar outros agricultores do município, que também já contavam com a sua organização, e com uma maior diversidade de produtos.

Para tanto, o representante da Coopat, procurou o Prefeito Municipal junto com representantes da Conab e do FNDE, para apresentar uma proposta de venda de produtos da agricultura familiar de Tapes, via PAA na modalidade Doação Simultânea, voltada à alimentação escolar, e desta forma aumentar as parcerias junto aos órgãos ligados à agricultura do município. O assunto então foi levado ao CMDR para ser discutidos com os outros agricultores, representantes de associações do município, para averiguar a possibilidade de um engajamento destes no Programa.

Conforme mencionado na descrição da experiência, para operacionalizar a aquisição junto aos agricultores, numa das reuniões do Grupo Gestor ficou definido que o grupo dividiria as tarefas para dar início à proposta apresentada pela Conab e o FNDE. As tarefas ficaram assim definidas conforme as atas do grupo: o presidente da Cooperativa dos assentados ficou como responsável pelas articulações junto a Conab e a prefeitura. A Emater/RS e a SMA ficaram responsáveis pela organização dos produtores, do processo de produção e da elaboração do Projeto para a CONAB. A SMEC ficou responsável pela sensibilização dos pais, diretores, professores, alunos e merendeiras. Para a Secretária Municipal de Educação:

Antes da Conab aparecer a gente já tinha a ideia de colocar os produtos da agricultura familiar na merenda, mas nunca achava uma saída, ficando nas capacitações das merendeiras para melhorar a qualidade da merenda, mas continuava adquirindo os produtos dos mercados. Foi daí que, depois de um tempo apareceu a Conab que nos explicou o funcionamento do PAA e nos deu uma luz para colocar os produtos da agricultura familiar na merenda. A colaboração da Conab e da Emater/RS para a compra dos produtos da agricultura familiar foi imprescindível para o avanço da experiência, somado ao interesse do prefeito, serviço de licitação e secretário da fazenda que nos auxiliaram e incentivaram (V. T., Secretária Municipal de Educação).

Pelo depoimento da Secretária nota-se que esta fez questão de mencionar que todos os atores que se envolveram no processo foram importantes, porém, ao citar alguns individualmente, reforça o pensamento de Long e Ploeg (1994) que entende que a princípio, os atores em sua ação, exercitam algum tipo de poder, mesmo aqueles em posições inferiores, entendendo que todas as formas de dependência oferecem algum recurso onde àqueles que são subordinados podem influenciar as atividades dos superiores.

Neste sentido, os representantes do Coder em Tapes e do CAE, em Dois Irmãos desenvolveram ações semelhantes para fomentar a aquisição de produtos da agricultura familiar. De acordo com os entrevistados, à medida que a experiência se consolidava, novas discussões iam sendo inseridas. A partir destas discussões se integraram ao Programa a Associação de Piscicultores e a Associação de Produtores da Agricultura Familiar de Tapes (APFTAPES),³ por intermédio do CMDR. Para o Secretário Municipal da Agricultura,

³ Organização iniciada em torno da Feira do Produtor, responsável pelo gerenciamento do Mercado Público que estava sendo construído na época.

Com o PAA da Conab a gente começou a discutir um monte de outras questões da agricultura do município dentro do Conselho. A gente discutiu produção, comercialização e até mesmo a questão do solo e da importância de os agricultores produzirem diversificado e não ficar em cima de uma cultura só (E.C.S., Secretário Municipal da Agricultura)

Levando em consideração o depoimento do Secretário, que aponta temas que passaram a ser discutidos no Conselho, a partir do PAA, o CMDR definiu que as mudas seriam produzidas na escola agrícola do município e entregues aos produtores a preço de custo e aos excluídos⁴ sem custo. Como o município tinha sido beneficiado naquele ano com recursos da Consulta Popular para recuperação de terras degradadas e muitos agricultores não tinham utilizado os produtos em sua propriedade, o CMDR, responsável pela fiscalização destes recursos, definiu que os kits⁵ entregues que não foram usados até o momento fossem repassados aos agricultores envolvidos no programa. O CMDR definiu também que a Patrulha Agrícola daria atenção especial aos agricultores que se inseriram no programa. De acordo com o técnico da Emater/RS local,

A partir da definição do Conselho repassamos (Emater/RS e Secretaria da Agricultura) os produtos da Consulta Popular para os agricultores envolvidos no projeto e ensinamos o processo de preparo e utilização destes produtos pois a proposta era produção ecológica e como muitos não conheciam venenos e não sabiam usar foi mais fácil o uso destes produtos alternativos. Também consegui uma carga de 1 ton de calcário com a empresa Vida e produtos agropecuários de Guaíba o que possibilitou atingir com corretivo todos os envolvidos no processo (L. B., Técnico Agrícola da Emater/RS).

Com os agricultores organizados e produzindo, se dá a primeira aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, via PAA no município de Tapes. O valor de recursos aplicados no projeto foi de R\$ 164.000,00 beneficiando 26 associados da Cooperativa e 15 agricultores individuais.

Os produtos comercializados foram: arroz, feijão, batata doce, aipim, alface, tomate, cenoura, repolho, beterraba, pão, *Schmier*, bolacha, moranga, couve-flor, doce de leite e tempero verde. O transporte da produção era feita com o veículo da Cooperativa para os associados, com veículos dos agricultores individuais e da prefeitura municipal para aqueles

⁴ Forma como o Grupo Gestor do PAA do município definiu, durante as entrevistas, aqueles agricultores que não tinham condições financeiras de arcar com as despesas num primeiro momento.

que não tinham condições de transportar a produção. Para um dos agricultores entrevistados, o Programa teve êxito porque todos se ajudaram, para ele,

Para o sucesso da experiência foi fundamental a ajuda de todos porque eu no início não tinha como transportar o meu produto, eu e minha esposa levava os produtos de ônibus para a feira. Para a merenda, a prefeitura vinha no início buscar aqui em casa, hoje comprei meu carrinho e posso levar os produtos graças ao PAA, porque com ele eu sabia quanto dinheiro ia entrar (E.V., Agricultor e Presidente do Coder).

Na mesma linha, o consultor da Conab que se envolveu diretamente neste trabalho:

A experiência de Tapes foi uma experiência coletiva de grande aprendizado porque englobou a organização dos produtores a formação de uma parceria institucional, que posteriormente alavancou outros projetos envolvendo os agricultores com importantes reflexos sociais e econômicos (J.G.P.F., Consultor CONAB).

Em face destes depoimentos ficam evidentes as considerações de Long (1992), quando este analisa que a coalizão de atores que, pelo menos em um dado momento compartilham alguma definição de uma situação, interesses, valores ou metas similares, acordam em perseguir certos cursos de ação social, permite ordenar a experiência, tomar decisões e atuar em prol de resultados positivos para todos. Ademais, como sugere Goodwin (2003), as formas como os atores sociais se colocam frente aos novos mercados são fatores determinantes para as mudanças sociais e a continuidade de determinadas políticas públicas.

Estas indagações nos remetem a lembrar que o número de agricultores que se engajaram no processo. Em Dois Irmãos, onde os integrantes do CAE procuraram os agricultores e deflagraram a ideia, o número de agricultores beneficiados foi relativamente baixo (7). Em Tapes, onde os agricultores deflagraram a ideia via Cooperativa o número de beneficiados foi, em torno de cinco vezes maior (41). É claro, que nestas considerações avalia-se a questão da localização geográfica de ambos e as distintas realidades dos municípios, mas avalia-se também, que em Dois Irmãos, os agricultores que comercializam seus produtos trabalham individualmente e são “acostumados” a trabalhar assim, com forte resistência em modificar a sua prática. Em Tapes, a Cooperativa reúne agricultores

⁵ Os Kits eram compostos por calcário, adubo de correção, calda bordaleza e sulfocálcica e um kit de micronutrientes (Supermagro).

assentados, oriundos de diferentes regiões do RS, inseridos num movimento social que tem em seus princípios o trabalho coletivo para a manutenção da terra e garantia de sobrevivência.

O que fica evidenciado em relação à organização dos agricultores para a sua participação no processo é a importância da coesão e da interação social entre os atores da sociedade civil e do Estado para a implementação das políticas de forma efetiva, alcançando os benefícios a que se propõem. Para tanto, a governança concretizada a partir do diálogo entre a sociedade civil e o Estado são de extrema relevância.

5.3 FORMAS DE CONTROLE E GESTÃO PARA ALÉM DAS EXIGIDAS PELA LEI

Levando em consideração que a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para a alimentação escolar não era uma prática obrigatória, até a implementação da Lei 11.947/09, fez-se necessário, nestes municípios, criar formas de controle e gestão específicos, além daqueles já estabelecidos no Programa. Neste sentido, os municípios de Dois Irmãos e Tapes se organizaram de maneiras distintas para gerir e acompanhar este processo.

Em Dois Irmãos, pelo fato dos recursos utilizados para adquirir os produtos da agricultura familiar serem oriundos do repasse do FNDE para o PAE, a gestão e o controle se dão a partir das normas que orientam o Programa, via Secretaria Municipal da Fazenda, no setor de compras, SMS, no setor de Vigilância Sanitária, Semec, no setor de nutrição e coordenação da alimentação escolar, e, no CAE. Com a aquisição de produtos da agricultura familiar para o PAE, o município agregou, além dos representantes das Secretarias acima mencionadas e do CAE, entidades que trabalham com os agricultores, tais como o CMDR, STR e Emater/RS. O ingresso destes novos integrantes na gestão e controle do CAE foi a forma inovadora que o município encontrou para realizar o controle de qualidade dos produtos da agricultura familiar.

Antes de o produto chegar até a escola, a Semec conta, com o Núcleo de Controle de Qualidade, do qual fazem parte a nutricionista, representando a Semec, a Emater representando os agricultores e técnicos da Vigilância Sanitária representando a SMS. Junto com o edital de licitação, são solicitadas amostras dos produtos que são analisadas por este Núcleo. A análise é visual. Por meio dela é analisada a embalagem, o rótulo, o aspecto sensorial do produto, dentre outros. Se o produto estiver em consonância ao especificado no

edital e a amostra dentro dos padrões considerados adequados, o agricultor está apto a participar da licitação. Na escola, o produto é analisado pelas merendeiras que foram capacitadas para este fim, pelos integrantes do Núcleo de Qualidade.

A inclusão destas entidades como parceiras na gestão e controle da alimentação escolar em Dois Irmãos constitui-se como um dos aspectos diferenciais da alimentação escolar neste município tendo em vista que, estes em conjunto com o CAE e com a vigilância sanitária passam a adotar uma nova concepção de qualidade centrada em aspectos que vão além dos sanitários. Para Harvey, McMeekin e Warde (2004), as dimensões de qualidade para o consumidor vão além da segurança, dependendo também das escolhas, dos riscos que pretendem assumir e das suas preocupações. Os riscos e preocupações do consumidor podem estar centrados nas questões de identidade, saúde, ecológicas, ou ainda no atendimento ao seu paladar e às questões do gosto. Para estes autores a qualidade dos alimentos é composta de muitas dimensões, e não pode ser unificada em um único conceito tendo em vista que comporta vários critérios, sendo que nenhum deles tem prioridade ou pode ser considerado irrelevante.

Em Tapes, para auxiliar na gestão deste processo foi criado um Grupo Gestor municipal que se reunia para a discussão dos problemas que ocorriam durante o processo. Este Grupo Gestor era composto pelos presidentes da Coopat e do Coder, por representantes da Emater/RS, SMA, Semec, e por três agricultores fornecedores. Representantes deste Grupo Gestor eram responsabilizados pela verificação da qualidade dos alimentos fornecidos. A análise dos produtos se dava de forma visual. A qualidade dos hortigranjeiros era atestada pela Emater e pela SMA, por meio de seus técnicos, a partir de visitas periódicas, principalmente, em função de que alguns agricultores nunca haviam se dedicado a este tipo de cultura, ficando mais centrados no arroz e no fumo. Observa-se que a partir do PAA, alguns agricultores se sentiram motivados a modificar os cultivos até então praticados. Para o agricultor de Tapes,

Eu trabalhava numa firma em Guaíba, daí me acidentei e voltei para Tapes para trabalhar na lavoura do meu pai. Primeiro a gente plantava só fumo e melancia. Trabalhando na cultura da melancia me intoxiquei e comecei a pensar em outras culturas. A mãe tinha uma hortinha, pequena, mas levava aquele pouquinho para feira e vendia. Decidi que ia plantar hortigranjeiros e participar da feira. Quando comecei, entrei para o Coder pela associação da feira. Eu plantava o que achava que ia vender. A gente nunca tinha certeza de quanto ia ganhar. Quando veio o PAA logo me interessei e participei, desde o início porque eu era o presidente do Coder. Eu não plantava tudo orgânico, como o programa queria, mas aos pouquinhos comecei a mudar a forma como plantava. O Fulano da Emater conhecia um monte

sobre agroecologia e me levou num Encontro em Porto Alegre, “isso me abriu a cabeça”. Aumentei minha produção de hortigranjeiros e mudei o jeito de plantar. Com o PAA a gente tinha certeza de quanto ia ganhar, era um mercado garantido (E.V., Agricultor E Presidente do Coder).

Em relação ao cadastro dos agricultores junto à prefeitura, em Dois Irmãos, os agricultores se cadastravam junto à coordenação da alimentação escolar do município, fornecendo nome completo, lista de produto(s) e quantidade que tem para fornecer. Este cadastro era repassado para a nutricionista e para os conselheiros na reunião do CAE que analisam a possibilidade de participação do agricultor. Em Tapes, os agricultores da Cooperativa já estavam cadastrados junto a Conab, por terem participado de outra modalidade do PAA, e os agricultores das associações foram cadastrados pela Emater. Todos os cadastros ficavam na Cooperativa, pois ela era a responsável por efetuar os pagamentos aos agricultores após a entrega dos produtos. Estes cadastros objetivavam também fazer o controle dos recursos repassados aos agricultores, uma vez que o limite anual de comercialização via PAA era de R\$ 2.500,00 por agricultor/ano.

O controle das entregas em Dois Irmãos é efetuado a partir de um cronograma de entregas, formatado pelo setor de nutrição, com base no cardápio elaborado pela nutricionista. Depois de efetuar a entrega, já com o termo de recebimento dos produtos, fornecido pela escola, se dirige à Secretaria da Fazenda. Em Tapes, o cronograma de entregas era elaborado pela coordenadora da alimentação escolar e repassado para a Cooperativa e para a Emater, baseado nos cardápios elaborados pelas nutricionistas. Depois da entrega, com o termo de recebimento, fornecido pela escola, o agricultor vai até a Cooperativa para o recebimento do pagamento. Em ambos os casos o pagamento se dá mediante a emissão da nota do Talão de Produtor para agricultores individuais e integrantes de associações de agricultores. No caso da Cooperativa, o pagamento é realizado mediante nota fiscal. Em Tapes, a Secretaria Municipal da Educação fazia o controle das entregas por meio de uma planilha de controle, elaborada pela coordenação da alimentação escolar, e entregue a cada um dos agricultores participantes que, a partir deste momento começaram a controlar suas entregas. No final do mês os agricultores tinham o compromisso de apresentar a planilha para a Smec.

Quanto aos preços pagos aos produtos da agricultura familiar, em Dois Irmãos é realizada uma pesquisa com o mercado atacadista, anualmente, para estabelecer a média do valor que será adotado no pregão. Em algumas situações, o preço pago ao agricultor é maior em função da especificação do produto e do retorno nutricional ao aluno. Merece ser

destacado que este aspecto gerou polêmica em algumas reuniões da Câmara Municipal de Vereadores que entendeu que os preços pagos ao agricultor estavam muito altos, principalmente o leite. Para dirimir o conflito, o CAE, órgão fiscalizador, e o Setor de Compras, foram convidados para participar de uma das reuniões da Câmara para prestar esclarecimentos. Neste sentido foi organizada uma comitiva do CAE, e a nutricionista fez uso da palavra explicando a importância da compra de produtos da agricultura familiar, bem como as motivações que levam a municipalidade a pagar um preço diferenciado por estes produtos. De acordo com a nutricionista:

O preço que os agricultores familiares vendem para a alimentação escolar é o preço que o varejo me venderia. Mas se eu for ver o custo benefício, acho que estou pagando barato. O município não tem que se preocupar somente com o preço dos produtos, ele tem que se preocupar também com o benefício do consumo destes produtos a longo prazo e com a formação do paladar das crianças em idade escolar (R.M.T., Nutricionista).

Percebe-se nos discursos acima que todo o processo de construção de um novo modelo centra-se na economia da qualidade, e envolve o estabelecimento de formas de organização que pontuam a intensificação e colaboração entre consumo e produção. O papel do Estado e de seu poder em definir por intermédio de suas políticas e de seus programas de aquisições de alimentos, modelos diferenciados de abastecimento alimentar são centrais na construção do novo modelo.

Em Tapes, os preços pagos aos agricultores baseiam-se nas normas do PAA. Para os hortifrutigranjeiros e pães eram realizados três levantamentos de preço junto ao mercado varejista para estabelecer o preço médio. Para o arroz o preço era estabelecido a partir da tabela Programa de Garantia de Preços mínimos para a Agricultura Familiar.

No que se refere a entrega dos produtos adquiridos do agricultor para a alimentação escolar, em Dois Irmãos a entrega do produto é realizada, por estes, direto na escola. Esta entrega é facilitada neste município em função de que as escolas, em sua ampla maioria, estão localizadas no perímetro urbano e dessa forma envolvem menores custos para o agricultor e para a prefeitura. Em Tapes, os produtos fornecidos pela Cooperativa são entregues diretamente por esta às escolas. Já os produtos dos agricultores das associações são entregues numa central de recebimento. O produto é transportado para as escolas em veículos da

Prefeitura Municipal. O técnico da Emater/RS em relação às entregas dos integrantes das associações,

No início a prefeitura buscava os produtos na casa dos agricultores e levava até uma sala, nos fundos da Emater/RS, onde funcionários da Secretaria de Educação e nós fazíamos a divisão dos produtos por escola. Os produtos eram transportados para as escolas num veículo da Prefeitura e na falta deste fora utilizado o veículo da Emater/RS para evitar deterioração dos produtos. Depois das primeiras entregas, o Grupo Gestor capacitou os agricultores para ele fazerem as divisões das quantidades por escola, na própria propriedade. Já divididos, os produtos eram recolhidos nas propriedades e entregues diretamente nas escolas (L.B., Técnico Agrícola da Emater/RS).

Em Dois Irmãos, a mudança do abastecimento alimentar envolve, fortemente, a participação dos diretores, professores e merendeiras que recebem capacitações periódicas no intuito de reconhecer na alimentação escolar não um simples “lanche”, mas um instrumento passível de ser utilizado no projeto pedagógico das escolas. Em 2005, pela iniciativa e persistência esta experiência recebeu o Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar na categoria Continuidade, promovido pela ONG Fome Zero em parceria com o Ministério da Educação.

No debate das formas de gestão e controle dos municípios estudados, pode-se perceber a presença do Estado como implementador de políticas públicas, fazendo parte da sociedade, ajudando a moldá-la e também, continuamente, sendo moldada por ela (MARQUES, 2006). Nestes casos, é importante a governança concretizada a partir do diálogo entre os atores da sociedade civil e do Estado.

A alimentação escolar como mecanismo de desenvolvimento rural é a temática a ser abordada no item posterior.

5.4 A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COMO MECANISMO DE DESENVOLVIMENTO RURAL

No Brasil, a comercialização de produtos da agricultura familiar por meio do mercado institucional é um fenômeno recente que atenta para o surgimento da discussão acerca do

papel do Estado na reestruturação dos circuitos de produção, distribuição e consumo de alimentos com base em princípios de justiça social e sustentabilidade ambiental.

Baseando-se no referencial teórico e nos estudos de caso desta dissertação, entende-se que programas alimentares como o PNAE têm a capacidade de aproximar a segurança alimentar da construção de mercados e políticas de abastecimento alimentar, tornando-se um importante aliado na formação de novos hábitos alimentares e um mecanismo de desenvolvimento rural.

Esta afirmação se evidencia a partir da análise das duas experiências pesquisadas onde se constata que mesmo que os municípios estudados tenham utilizado estratégias diferentes de inserção dos produtos da agricultura familiar na alimentação escolar, ambos conseguiram atender os objetivos propostos e se tornaram exemplos de experiências bem sucedidas para outros municípios da região e do país, muito embora tenham se apresentado como um desafio pelo seu caráter inovador e pela falta de normatização explícita que garantisse segurança no processo.

Tais experiências comprovam que os atores sociais, gestores, produtores e consumidores, movidos por interesses e/ou necessidades distintas criam estratégias que, a partir de relações de poder e negociações se aproximam provocando modificações no modelo dominante. Neste contexto, o local potencializa este movimento pela proximidade entre os atores, possibilitando uma maior interação social com uma conseqüentemente institucionalização dos discursos e significados, tendo o Estado como um ator-chave na medida em que tem o poder de regulação.

No caso de Dois Irmãos, como acima referido, o caráter inovativo deu-se, principalmente, na forma como a Lei 8.666/09 fora interpretada, onde os gestores envolvidos e os representantes do CAE perceberam que mesmo que esta legislação tenha sido direcionada para as empresas, ela em nenhum artigo trata da participação do agricultor nas compras públicas. Desta forma, os atores adequaram a legislação criando regras e documentos similares para possibilitar a participação do agricultor nos processos licitatórios, mesmo que concorrendo com outras empresas de porte maior.

Nesta estratégia de inovação é possível observar a participação dos atores locais, partindo da análise que considera a geração e utilização do conhecimento e a produção de novidades como processos coletivos nas quais todos os componentes contribuem para a geração e transferência de conhecimentos e inovações. No caso de Dois Irmãos este processo foi estabelecido no CAE por meio diferentes conhecimentos, inerentes aos membros que participavam das discussões. O conhecimento das instituições ligadas ao meio rural como o

STR, Emater/RS e a Secretaria de Educação, o conhecimento científico (ou perito) do Setor de Compras e do Departamento Jurídico da Prefeitura Municipal, o conhecimento tácito como complementar, e não excludente, e, o conhecimento como algo que é construído através da prática. Este debate reflete as considerações do trabalho de Wiskerke e Ploeg (2004), *Seeds of Transition*, que analisa as características e as potencialidades das categorias de conhecimento e produção de novidades no mundo rural a partir das dinâmicas dos atores locais.

Em Tapes, a inovação que se destaca refere-se a utilização do PAA na modalidade Compra Direta da Agricultura Familiar com Doação Simultânea que a partir desta experiência passa a ser difundida pelo FNDE e Conab como uma modalidade passível de ser utilizada para a aquisição de produtos para a alimentação escolar, o que antes desta não era permitido. Ademais, ressalta-se a iniciativa da Coopat que propôs a realização desta experiência a consultores da Conab e do FNDE. Nesta perspectiva visualiza-se que as instituições foram elementos importantes para estimular a experiência em Tapes, sendo igualmente relevante a identidade local neste processo.

A partir da descrição das experiências é possível observar que não somente a forma de aquisição dos produtos da agricultura familiar nos dois municípios foi inovadora, mas também houve uma mudança significativa em algumas propriedades que tiveram que adequar a produção ou a forma de apresentação de seus produtos para que estes fossem aceitos pelas crianças. É o caso do mel em Dois Irmãos que inicialmente era colocado nos cardápios para ser passado no pão, não obtendo boa aceitabilidade das crianças. Baseado nisso, o agricultor inovou criando o “melzinho” que passara a ser utilizado na merenda em saches e obteve uma grande aceitabilidade por parte dos escolares. Em Tapes, um exemplo é a produção de biscoitos mais nutritivos na agroindústria da Cooperativa, visando um alimento de mais qualidade nutricional aos escolares.

A aquisição de produtos da agricultura familiar local para a alimentação escolar pode ser apontada como um elemento importante para o desenvolvimento rural tendo em vista que incrementa renda dos agricultores e garante um mercado mais seguro. Esta segurança é baseada no cardápio elaborado pela nutricionista, pelo qual os agricultores sabem de antemão os produtos e as quantias que deverão entregar para suprir a demanda. Pelo fato dos agricultores saberem o valor que irão receber pelos produtos entregues, podem estabelecer um preço compatível com os gastos dispendidos além de, se bem planejado, economizar com o transporte. Para um dos agricultores entrevistados de Tapes,

O que eu vejo de mais importante para mim e para minha família é a garantia de venda do meu produto. Vender só na feira nas quartas e nos sábados e para alguns armazéns e mercados não te dá uma garantia porque se chove, se é metade do mês e o pessoal não têm mais dinheiro diminui o movimento da feira ou o pessoal pendura a conta pro final do mês. Os armazéns e os mercados, nem sempre querem ficar com os produtos que sobraram da feira e às vezes preferem comprar direto do caminhão que passa na cidade. Eu também vendo de casa em casa às vezes porque o caminhão dos atravessadores faz isso, tem aparelho de som e chama o pessoal que fica em casa durante o dia, daí perco de vender (E.V., Agricultor e Presidente do Coder).

O depoimento acima fortalece o argumento que políticas públicas de abastecimento como o PNAE e o PAA podem ser um importante mecanismo de desenvolvimento rural uma vez que estimula a organização dos agricultores e estabelece distintas formas de relações sociais.

O incremento da renda dos agricultores, com a formação de um mercado garantido, também pode desencadear processos de desenvolvimento rural a medida que gera qualidade de vida aos agricultores, fazendo com que estes possam planejar melhor os investimentos da propriedade e adquirir outros bens que lhes facilitem as tarefas agrícolas e domésticas, além de proporcionar alternativas de lazer que podem ser planejadas com antecedência. Para o agricultor de Dois Irmãos,

A merenda foi um estímulo para que a gente ficasse na propriedade porque ajuda. É um mercado certo, uma venda certa. É uma garantia e ainda ajuda porque nós conseguimos ter uns 30% de renda a mais, aí tu consegue comprar uma máquina mais fácil (A.R., Agricultor).

Esta venda certa que o agricultor menciona no depoimento, em algumas situações acaba não se restringindo unicamente em nível local abrangendo em alguns casos, municípios vizinhos, numa clara alusão que esta prática pode tanto proporcionar o desenvolvimento rural local quanto regional. É o caso da Resolução nº 38/09 que dispõe sobre a aquisição de produtos da agricultura familiar, que primeiro devem ser adquiridos os produtos do agricultor em nível local, para depois atingir os níveis regional, territorial, estadual e federal. Vale salientar ainda, que as ações desencadeadas nestas experiências acabam abrindo novos pontos de comercialização dos produtos dos agricultores em farmácias, a exemplo do “melzinho”⁶ em Dois Irmãos, e mercados, pelo fato de que ao serem adquiridos pela administração para

abastecer a alimentação escolar passam mais confianças tanto ao comércio que adquire os produtos, quanto ao consumidor que compra.

Igualmente, a alimentação escolar tende a promover práticas agrícolas mais sustentáveis tendo em vista a preferência por produtos integrais e orgânicos. Ademais, ao passo que retira da concorrência empresas de maior porte, incentiva o agricultor a produzir sem agrotóxicos preservando o meio ambiente e resguardando sua saúde. Esta prática também favorece os gestores que acabam gastando menos recursos nos Postos de Saúde em virtude da diminuição de intoxicações e outras doenças decorrentes a exposição dos agricultores aos agrotóxicos. Por se tratarem de cadeias curtas de comercialização, os gastos com combustível também são reduzidos preservando os materiais fossilizados e menos fumaça de escapamento é largada no meio ambiente evitando a poluição por gases tóxicos. Neste sentido, a abordagem de Morgan e Sonnino (2008) que assinala os três princípios que consideram fundamentais para o DS, se liga às discussões da alimentação escolar como mecanismo de desenvolvimento rural uma vez que prevê o desenvolvimento econômico a democracia e a integração ambiental.

A abordagem dos autores acima mencionados resta comprovada nas experiências de aquisição de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar nos seguintes aspectos: nos aspectos de geração de renda a partir da abertura de novos mercados se ligando ao primeiro princípio que procura alcançar as necessidades básicas de todos os seres humanos enquanto também reconhecendo o potencial para impor riscos ou custos para as gerações futuras; na perspectiva do Estado na sociedade ligando-se ao segundo princípio de estimular a democracia através de uma visão de interligações altamente participativas; e, ligando-se ao terceiro princípio que visa integrar considerações ambientais dentro de estratégias econômicas de desenvolvimento, sob as suposições de que as necessidades econômicas de proteção ambiental efetiva e desenvolvimento econômico de sucesso dependem da proteção ambiental quando prioriza em seus cardápios alimentos orgânicos e quando assinala para as cadeias curtas de comercialização.

De outra perspectiva pode-se entender que as experiências de Dois Irmãos e Tapes também favorecem o desenvolvimento rural porque aproximam os agricultores das instituições (Emater/RS, Sindicatos, Cooperativas, Conab, FNDE...) e da gestão pública (Prefeitura Municipal), criando um elo onde todos estão conectados e exercem funções específicas de forma a não arrebentar os elos. Cabe dizer então que o caráter inovativo das

⁶ Sachês de mel que em função da maior aceitabilidade na alimentação dos escolares passa a substituir o mel anteriormente utilizado apenas para passar no pão.

experiências está ligado à formação de redes de atores locais e às relações estabelecidas entre os atores sociais e as instituições.

Cabe destacar, que a ação efetiva do CAE em Dois Irmãos e da Coopat em Tapes, para inserir os produtos da agricultura familiar nas aquisições de gêneros para a alimentação escolar, desmistifica o entendimento de que a inovação é algo que vem de fora para dentro por meio de atores sociais ou de instituições que não são reconhecidas pelos atores locais e alheios aos seus próprios interesses.

Como aspecto de destaque desta discussão pode-se apontar que à medida que os produtos oriundos de agricultores familiares locais são inseridos na alimentação escolar pode constituir novos paladares, aproximando produtores de consumidores. Neste contexto, a inovação está presente nos aspectos culturais da população ao passo que os escolares passam a se alimentar de produtos produzidos local ou regionalmente, ligando os diversos aspectos acima mencionados com o desenvolvimento rural de uma região, uma vez que pode influenciar a criação de um novo tipo de consumidor que privilegiará produtos locais em detrimento dos industrializados, fomentando ainda mais este mercado no futuro.

De acordo com o acima exposto, demonstra-se que o Programa Nacional de Alimentação Escolar, apesar dos seus descompassos, é um mecanismo capaz de impulsionar o desenvolvimento rural no que se refere às inter-relações entre os diferentes atores, à aproximação entre agricultores e consumidores, às organizações e instituições locais.

Para Ploeg et al., (2002), ao longo do tempo diferentes estratégias são colocadas em prática podendo desencadear mudanças que podem ocorrer do nível micro para o nível macro, do nível macro para o nível médio e deste para o nível micro. As duas experiências desencadearam mudanças do nível micro para o nível macro na medida em que serviram de modelo para a constituição da Lei 11.947/09, que prevê a obrigatoriedade da aquisição de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação buscou analisar as interfaces e os descompassos entre os dispositivos que regulamentam o PNAE e as formas de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para a alimentação escolar. A partir das experiências analisadas constatou-se que é possível efetuar as compras de gêneros alimentícios da agricultura familiar e, em situações similares, utilizar diferentes estratégias, sem infringir a normatização inerente ao Programa, e, ainda promover o desenvolvimento rural.

Pode-se dizer que a hipótese elaborada no início do trabalho foi confirmada por meio do referencial teórico e pelos estudos de caso. Neste sentido, os atores sociais, gestores, produtores e consumidores, movidos por interesses e/ou necessidades distintas criam estratégias que, a partir de relações de poder e negociações se aproximam, provocando modificações no modelo dominante, pela proximidade entre os atores, possibilitando uma maior interação social com uma conseqüentemente institucionalização dos discursos e significados, tendo o Estado como um ator-chave na medida em que tem o poder de regulação.

Para tanto, realizou-se uma caracterização histórica do Programa na qual se percebeu que desde a sua concepção, o Programa já fazia referência à utilização de gêneros regionais, o que leva a entender que os produtos a serem ofertados deveriam primar pela proximidade entre aquele que dele se servia e entre aquele que o ofertava. Na atualidade, o PNAE não é mais uma política isolada, mas sim, uma política inserida num programa, o Fome Zero, podendo ser considerado como um possível mecanismo de garantia de SAN, tendo em vista seu objetivo de promover ações de acesso e de educação alimentar que primem por práticas saudáveis que incorporem aspectos sociais, culturais, econômicos e ambientais.

Nos casos estudados observou-se que as preocupações iniciais, pautadas na qualidade dos alimentos, numa visão centrada na saúde, no decorrer do processo, em detrimento dos movimentos regionais para a inserção dos produtos da agricultura familiar no PNAE, do qual os municípios participaram,¹ passam por mudanças, tendo em vista que as percepções sobre o Programa são ampliadas suscitando a discussão entre diferentes atores em nível local focando, além das questões de saúde, questões de ordem econômica (geração de renda para a agricultura familiar), social (aproximando produtores de consumidores) e ambiental

(privilegiando produtos sem a utilização de agrotóxicos). Desta maneira, baseado no interesse individual e/ou coletivo de cada ator, bem como no seu poder é construída uma estratégia coletiva de implementação deste processo, buscando atender os objetivos dos envolvidos.

Este processo coletivo desencadeado por diferentes atores possibilitou a inserção dos produtos da agricultura familiar na alimentação escolar, utilizando estratégias distintas, tendo o Estado, permeável, como garantidor dos processos.

No que se refere a atuação dos Conselhos, em Dois Irmãos, é CAE que toma a frente. Em Tapes, é a Coopat e o Coder que emergem no processo como espaço fundamental de negociação e gestão na viabilização desta política, demonstrando que é a partir da relação mais próxima entre a sociedade civil e poder público que a governança se concretiza.

Muito embora a gestão das políticas públicas de inserção dos produtos da agricultura familiar seja diferenciada, no caso de Dois Irmãos via PNAE e em Tapes via PAA na modalidade doação simultânea, houve a necessidade da adoção de estratégias para a superação das barreiras ao longo do processo.

Em Dois Irmãos as barreiras centravam-se na burocracia da aquisição dos produtos, uma vez que a legislação do PNAE exigia que as compras fossem realizadas via Lei 8.666/93, ou seja, por meio de licitação, e, pelas questões de ordem sanitária.

Em Tapes, a licitação não se mostrava como um problema tendo em vista que a comercialização dos produtos era regulamentada pelas regras do PAA, que não exige tal formalidade, os entraves estavam relacionados à seleção dos agricultores não associados à cooperativa, a infraestrutura das propriedades, a logística de transporte dos alimentos e a necessidade de uma documentação complexa e onerosa para os agricultores.

Outra dificuldade que fora preciso superar nos dois municípios estudados, diz respeito às questões de qualidade dos alimentos fornecidos pelos agricultores e a formalização das agroindústrias, para a oferta de produtos de origem animal e processados que exigem diferentes registros, tais como: Registros de Inspeção Sanitária, Registros no Ministério de Agricultura, Anvisa, dentre outras. Estas exigências dificultam a participação dos agricultores e são um fator limitante de acordo com os agricultores e gestores entrevistados, que entendem que a fiscalização é um aspecto importante, porém as exigências não levam em conta as diferentes realidades.

Para a superação destas dificuldades, os municípios estruturaram estratégias diferentes, porém eficazes. Em Dois Irmãos o município desencadeou ações conjuntas entre

¹ O município de Dois Irmãos participava dos Seminários de Alimentação Escolar com foco no abastecimento. Tapes participava dos Fóruns de Desenvolvimento Regional com foco na comercialização.

as Secretarias da Agricultura e Saúde para a implantação do Sistema de Inspeção Municipal (SIM), para viabilizar a venda produtos, de alguns agricultores, que no início ficaram de fora do processo. O município de Tapes também conta com o SIM, porém pelas entrevistas foi possível concluir que este não se mostrava realmente atuante. Neste sentido, o grupo gestor do PAA no município indicou um grupo menor (técnicos da Emater/RS e da SMA), com pessoas qualificadas para certificar a qualidade dos produtos. Esta certificação levava em conta as relações de confiança, desencadeadas no decorrer da experiência, entre agricultores e gestores.

À medida que os atores se apropriavam do processo e se sentem integrantes, as relações de confiança se modificam, e deixam um pouco de lado as exigências legais, passando a utilizar critérios baseados nos conhecimentos e nos valores sociais dos atores.

Pontua-se, neste contexto, que a expectativa com a nova legislação, que obriga a compra de, no mínimo, 30% dos produtos diretamente de agricultores familiares, também reavaliasse as exigências sanitárias, discutindo a definição do que vem a ser um “produto de qualidade” de forma mais abrangente. Essa discussão, no entanto, não ocorreu, mantendo o texto da Resolução nº 38/09 com a mesma redação da 32/06 que lhe antecedia quanto aos aspectos sanitários. Portanto, um dos desafios que ainda se impõem diz respeito à revisão desta normativa, sob pena de desestimular os agricultores familiares e gestores, emergindo novamente as discussões acerca da governança e da permeabilidade do Estado.

A definição dos preços dos produtos também é um aspecto que precisa ser superado. Em Dois Irmãos a lista de preços e produtos é elaborada no início do ano, quando o projeto é formalizado, não podendo sofrer alterações, mesmo que o mercado aumente os preços, sob pena de ser apontado pelo Tribunal de Contas da União. Esta situação se agravava ainda mais neste município em função da concorrência implícita no processo licitatório que fora relativamente sanada com a especificação diferenciada das características dos produtos, com enfoque nas características dos gêneros locais, de modo a diminuir a concorrência.

A questão dos preços pagos aos gêneros da agricultura familiar deve se analisada com muito cuidado de forma que, seja um valor justo para ambas as partes envolvidas no processo, ou seja, quem compra e quem vende, gestor e agricultor, para que nenhuma delas perca o interesse nesse mercado, um pela questão de receber pela venda um valor que não supra de forma adequada os gastos com a produção e entrega, e outro para não onerar demasiadamente os cofres públicos.

Ocorre que mesmo com estas dificuldades que fazem com que muitos municípios desistam de comprar os gêneros da agricultura familiar, estas foram vencidas pela ação

articulada e persistente dos atores locais. No entanto, os resultados alcançados nestas experiências tiveram êxito, por meio da atuação dos atores que a partir da formação de novas parcerias conseguiram adequar as regras dos Programas. Destaca-se que, se não houvesse um arranjo institucional que apoiasse os atores as experiências poderiam não ter se efetivado.

A análise das duas experiências pesquisadas demonstra que o PNAE pode ser considerado uma possibilidade de mercado para os agricultores familiares que procuram novos e seguros canais de comercialização para seus produtos. De acordo com as nutricionistas entrevistadas a inserção dos produtos de agricultores familiares locais remete à aquisição de produtos mais frescos, de procedência conhecida com qualidade nutricional adequada.

Além de uma possibilidade de mercado para os agricultores familiares, este processo também beneficia esta categoria social, uma vez que estimula a troca de experiências e a cooperação entre os agricultores. Igualmente, este trabalho coletivo aproxima os agricultores de suas organizações e destes com o poder público que gere este mercado, na medida em que se empoderam e ampliam suas condições de sobrevivência e reprodução.

Um aspecto que não pode deixar de ser mencionado e que fica evidente nas entrevistas, refere-se ao olhar diferenciado dos escolares (consumidores) para os “novos” alimentos introduzidos nos cardápios que acabam, pouco a pouco, construindo uma cadeia alimentar diferenciada e modificando os paladares dos escolares que passam a consumir produtos produzidos localmente, com características próprias que podem ser apreciadas, por esta parcela da população, que se tornará o futuro consumidor. Neste sentido, as experiências que contribuem para a criação deste mercado podem, não somente influenciar os futuros consumidores, mas também incentivar a adoção de práticas agrícolas mais sustentáveis pelos agricultores.

Conflitos, descontinuidade, frustrações, intolerância, descrença, medo e rearranjos fazem parte do processo, porém, acabam muitas vezes, fortalecendo o processo e promovendo o seu enraizamento. De certa forma, pode-se dizer que as experiências pesquisadas estão enraizadas nos municípios uma vez que, mesmo com os tropeços, em Dois Irmãos o processo foi contínuo. Em Tapes após o término do repasse dos recursos do PAA, o processo se desfez por um período, porém, serviu de aprendizado e exemplo positivo para, na atualidade, ser retomada a compra via PNAE. Em 2010 a previsão de compra de produtos da agricultura familiar é estimada em R\$ 80.000,00 (oitenta mil). A compra será efetuada parte via Lei 11.947/09, parte por Licitação e parte com recursos da própria Prefeitura.

Esta persistência por parte de um município e retomada por parte de outro, denotam que, de formas diferentes, os atores se sentiram parte do processo à medida que suas necessidades foram sendo atendidas e que estes são imprescindíveis para a institucionalização dos Programas a nível municipal.

Cumprir mencionar, que as experiências estudadas nesta dissertação foram utilizadas como exemplo para a construção da Lei nº 11.947/09, sendo apresentadas em diferentes espaços de discussão, inclusive fora do país, e visitadas por vários gestores, mediadores e agricultores interessados na implantação em seus municípios.

No entanto, faz-se necessário destacar que as políticas públicas não têm os mesmos impactos nos diferentes espaços de discussão e elaboração não raras vezes, sendo direcionadas a grupos específicos e construídas por burocratas, sem o envolvimento de atores que conhecem a fundo o processo. Este cenário acaba sendo prejudicial porque enfraquece os beneficiários destas políticas que se desinteressam pelo processo, ao passo que, se construídas coletivamente, ouvindo diferentes atores, poderiam ser mais bem elaboradas e apresentarem resultados mais consistentes.

Por fim espera-se, que este estudo possa contribuir com os municípios que estão se habilitando para adquirir os produtos da agricultura familiar via Lei nº 11.947/09.

Como temática a ser pesquisada no futuro, indica-se a revisão das normas sanitárias que regem os programas públicos de abastecimento no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Agricultura familiar e uso do solo. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 11, n. 2, p. 73-78, 1997.

_____. Entre Deus e o diabo: mercados e interação humana nas ciências sociais. *Tempo Social*, São Paulo, v. 16, n. 2, p 35-64, 2004.

ABRANCHES, M.; AZEVEDO, S. A capacidade dos conselhos setoriais em influencia políticas públicas: realidade ou mito? In: SANTOS JR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. *Governança democrática e poder local: a experiência dos Conselhos Municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

ABREU, M. Alimentação Escolar: combate à desnutrição e ao fracasso escolar ou direito da criança e ato pedagógico? *Em aberto*, Brasília, v. 15, n. 67, p. 5-20, 1997.

AÇÃO FOME ZERO. *Gestão eficiente da merenda escolar: histórias gostosas de ler e boas de copiar*. São Paulo: Ação Fome Zero, 2007. v. 2.

AMIN, A.; COHENDET, P. *Architectures of knowledge: firms, capabilities, and communities*. New York: Oxford, 2004.

APOIO FOME ZERO. *Manual de gestão eficiente da merenda escolar*. São Paulo: Apoio Fome Zero, 2005.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Quem são os beneficiários do Pronaf? Disponível em: http://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/pronaf.asp#2. Acesso em: 28 jun. 2009.

BELIK, W, CHAIM, N. A. *A gestão do programa nacional de alimentação escolar e o desenvolvimento local*. São Paulo: Unicamp, 2006.

BOSCHI, R. R. Decentralization, clientelism, and social capital in urban governing: comparing Belo Horizonte and Salvador. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 655-690, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000400002 &lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 ago. 2009.

BRASIL. *Constituição República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. *Lei nº 1.718, de 20 de junho de 2008*. Dispõe sobre seguridade especial. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11718.htm>. Acesso em: 17 jul. 2009.

_____. *Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003*. Institui o Programa de Aquisição de Alimentos. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.deloitte.com.br/publicacoes/2003all/082003/diversos/lei10696.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

_____. *Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006*. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm>. Acesso: 17 jul. 2009.

_____. *Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009a*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/711767/lei-11947-09>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

_____. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cfa.org.br/download/Lei8666.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

_____. Ministério da Educação. *Programa mais educação: passo a passo*. Brasília: Ministério da Educação, 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *PGPAF: Programa de Garantia Preços para a Agricultura Familiar*. 2010. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/alimenta-o-escolar/PGPAF_2010.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2009.

_____. *Resolução nº 38, de 16 de julho de 2009b*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/leg-res-2009>>. Acesso em: 14 set. 2009.

BURT, R. S. *Structural holes: the social structures of competition*. London: Harvard University Press, 1992.

CASTRO, J. *Geografia da fome: o dilema brasileiro, entre o pão e o aço*. 10. ed. São Paulo: Brasiliense, 1967.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Brasília: Conab, 2006. Documento interno.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. II Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional: a construção da política nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. *Relatório Final*. Brasília: Consea, 2004.

_____. *Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional: textos de referência da II Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional*. Brasília: Consea, 2004.

COSTA, D. *Tipos de merenda escolar*. 2. ed. Brasília: Ministério da Educação e Saúde/Departamento Nacional da Criança, 1950.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28/29, p. 107-156, 1993.

FLEXOR, G. G.; LEITE, S. P. *Análise de políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas*. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 12., 2007, São Paulo. *Anais...* São Paulo, 2007.

FLIGSTEIN, N. *The Architecture of the markets*. New Jersey: Princeton University Press, 2000.

FONSECA, W. S. *Bases da alimentação do escolar*. Rio de Janeiro: SAPS, 1953. (Coleção Ensaio e Debate Alimentar, v. 1).

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Alimentação escolar*. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-alimentacao-escolar>>. Acesso em: 14 set. 2009.

GIDDENS, A. *Social theory and modern sociology*. Cambridge: Polity Press, 1987.

GOODMAN, D. The quality 'turn' and alternative food practices: reflections and agenda. *Journal of Rural Studies*, n. 19, p. 1-7, 2003.

GOODWIN, M. *Rural governance: a review of relevant literature*. Wales: University of Wales, 2003.

_____. The governance of rural areas: some emerging research issues and agendas. *Journal of Rural Studies*, v. 14, n. 1, p. 5-12, 1998.

GRANOVETTER, M. The impact of social structure on economic. *Journal of Economic Perspectives*, v. 19, n. 1, p. 33-50, 2005.

GRAU, E. R. O Estado do pós-bem estar e o discurso neoliberal. *Alter Ágora*, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 9-13, maio 1994.

HARVEY, M.; MCMEEKIN, A.; WARDE, A. *Qualities of food*. New York: Palgrave, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2002. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2002/default.shtm>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. Pesquisa nacional sobre saúde e nutrição: perfil de crescimento da população brasileira de 0 a 25 anos. Brasília: Inan, 1989. Disponível em: <<http://189.28.128.100/nutricao/docs/boletimSisvan/pnsn.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2009.

KAC, G.; VELÁSQUEZ-MELÉNDEZ, G. A transição nutricional e a epidemiologia da obesidade na América Latina. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 19 (Sup. 1), p. S4-S5, 2003.

LONG, N. *Battlefields of Knowledge: the interlocking of theory and practice in social research and development*. London: Routledge, 1992. .

_____. *Development sociology: actor perspectives*. London and New York: Routledge, 2001.

_____. En búsqueda de un espacio para el cambio: una perspectiva sobre la sociología del desarrollo. *Tiempos de Ciencia*, p. 1-10, abr./jun. 1988.

_____. *Introdução à sociologia do desenvolvimento rural*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

_____. *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. Mexico: Colsan/Ciesas, 2007.

LONG, N.; PLOEG, J. D. Demythologizing planned intervention: an actor perspective. *Sociologia Ruralis*, v. 29, n 3-4, p. 226-249, 1989.

_____. Heterogeneity, actor and structure: towards a reconstitution of the concept of structure. In: BOOTH, D. *Rethinking social development theory, research and practice*. London: Longman Scientific & Technical, 1994. p. 62-90.

_____. Reflections on Agency, ordering the future and planning. In: FLERKS, G.; OUDEN, J. (Ed.). *In search of the middle Ground: essays on the Sociology of planned development*. Wageningen: Wageningen Agriculture University, 1995.

MALUF, R. S. J. *Segurança alimentar e nutricional*. Petrópolis: Vozes, 2007.

MANUAL sobre alimentação escolar. Porto Alegre: Emater/RS-Ascar; Fetag; Prefeituras Municipais dos Vales dos Rios dos Sinos e Paranhana/Encosta da Serra, 2007.

MARQUES, E. C. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. São Paulo: Revan; Fapesp, 2000.

_____. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 43, p. 67-102, 1 sem. 1997.

_____. Redes sociais e poder no Estado Brasileiro: aprendizado a partir de políticas urbanas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, p. 15-41, fev. 2006.

MCMICHAEL, P. The power of food. *Agriculture and human values*, v. 17, n. 1, p. 21-33, 2000.

MINAYO, M. C. S. (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 19. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. *O desafio do conhecimento*. Pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec, 1996.

MORGAN, K. Greening the realm: sustainable food chains and the public plate. *Regional Studies*, v. 42, n.9, p. 1237-1250, 2008.

MORGAN, K.; SONNINO, R. *The school food revolution: public food and the challenge of sustainable development*. Oxford: Earthscan, 2008.

OFFE, C. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PLOEG, J. D. *et al.* Rural Development: form practices and policies towards theory. *Sociologia Ruralis*, v. 40, n. 4, p. 391-407, 2000.

PLOEG, J. D., LONG, N., BANKS, J. (Ed.) *Living countryside: rural development processes in Europe the state of the art*. Elsevier: Netherlands, 2002.

PLOEG, J. D.; RENTING, H. Impact and potential: a comparative review of European rural development practices. *Sociologia Ruralis*, v. 40, n. 4, p. 529-543, 2000.

POLANYI, K. *A grande transformação: a origem de nossa época*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

_____. A nossa obsoleta mentalidade mercantil. *Revista Trimestral de História das Idéias*, Porto, Portugal, n. 1, 1977.

PUCEIRO, Z. O Processo de globalização e a reforma do Estado. In: FARIA, J. E. (Org.). *Direito e globalização econômica: implicações e perspectivas*. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 105-126.

RADOMSKY, G.; SCHNEIDER, S. Nas teias da economia: o papel das redes sociais e da reciprocidade nos processos locais de desenvolvimento. *Sociedade e Estado*. Brasília, v. 22, n. 2, p. 249-284, maio/ago. 2007.

RODRIGUES, N. (Org). *Almanaque histórico Josué de Castro: por um mundo sem fome*. São Paulo: Mercado Cultural, 2004.

ROSENBERG, C. P. *Merenda escolar e crescimento*. 1972. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1972.

SANTOS JR, O. A. *Democracia e governo local*. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2001.

SANTOS, M. H. C. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. *Dados*, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 ago. 2009.

SCHNEIDER, S. *A pluriatividade na agricultura familiar*. Porto Alegre: UFRGS, 2003.
_____. Economia, sociedade e cultura em Dois Irmãos nos últimos 50 anos: como construímos o que somos e para onde vamos? In: DREHER M.; MUGGE E. (Org.). *Dois Irmãos: dos primórdios ao cinquentenário de emancipação* 2009. São Leopoldo: Oikos; 2009.

SCHNEIDER, S. *Agricultura familiar e industrialização: pluriatividade e descentralização industrial no Rio Grande do Sul*. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

SONNINO, R. Quality food, public procurement, and sustainable development: the school meal revolution in Rome. *Environment and Planning*, v. 41, n. 2, p. 425-440, 2008.

SONNINO, R.; MARSDEN, T. K. Beyond the divide: rethinking relations between alternative and conventional food networks in Europe. *Journal of Economic Geography*, v. 6, n. 2, p. 181-189, 2006.

SPINELLI, M. A. S.; CANESQUI, A.M. O programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979-1995). *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 15, n. 1, p.105-117, 2002.

SWEDBERG, R. Markets as social structures. In: SMELSER, N. J.; SWEDBERG, R. *The handbook of Economic Sociology*. Princeton: University Press, 1994. p. 255-282.

TAPES. Prefeitura Municipal. *Histórico*. Disponível em: <<http://www.tapes.rs.cnm.org.br>>. Acesso em: 17 jul. 2010.

TRICHES, R. M.; GIUGLIANI, E. R. J. Obesidade, práticas alimentares e conhecimentos de nutrição em escolares. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 39, n. 4, p. 541-547, 2005.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. Núcleo de Estudos e tecnologias em Gestão Pública. *Mapas do Rio Grande do Sul*. 2010. Disponível em: <<http://nutep.adm.ufrgs.br/mapas/amapas.htm>>. Acesso em: 22 abr. 2010.

VACCA, G. Estado e mercado, público e privado. *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, p. 151-164, set. 1991.

VALENTE, F. L. S.; BURITY, V. Direitos humanos à alimentação, água e terra rural. In: *Relatório Brasileiro sobre Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais*. Recife: Edições Bagaço, 2003. p. 341-414.

VALENTE, F. L. S.; MENEZES, F.; MALUF, R. Contribuição ao tema da segurança alimentar e nutricional. *Cadernos de Debate*, Campinas, v. 4, p. 66-88, 1995.

WISKERKE, J. S. C.; PLOEG, V. J. D. *Seeds of transition: essays on novelty production, niches and regimes in agriculture*. Assen: Royal van Gorcum, 2004.

APÊNDICE A - A Lei. 8.666/93 na operacionalização do PNAE

Para a execução do PNAE vários são os agentes envolvidos no processo tanto no âmbito federal quanto estadual, distrital e municipal. Estes agentes exercem atividades de gestão, controle e fiscalização. Dentre os diferentes agentes destacamos: 1) o FNDE que é o responsável pela assistência financeira em caráter suplementar, normatização, coordenação, acompanhamento, monitoramento e fiscalização da execução do Programa, além de ser o responsável pela avaliação de sua efetividade e eficácia; 2) as entidades executoras que englobam os estados, municípios e as escolas federais responsáveis pelo recebimento e pela execução dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE;¹ 3) o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) – colegiado deliberativo e autônomo que tem como atribuição fiscalizar a aplicação dos recursos transferidos e zelar pela qualidade dos produtos, desde a compra até a oferta da alimentação aos alunos; 4) o Tribunal de Contas da União e a Secretaria Federal de Controle interno atuam como órgãos fiscalizadores; 5) as Secretarias de Saúde dos Estados, do DF e dos municípios ou órgãos similares são os responsáveis pela inspeção sanitária dos alimentos; 6) ao Ministério Público cabe defender os interesses sociais diversos e indisponíveis conforme o artigo 127 da CF; 7) por fim, o Conselho Federal de Nutricionistas e os Conselhos Regionais de Nutrição são também responsáveis pela fiscalização do exercício da profissão.

A fundamentação legal que integra o PNAE é ampla, sendo composta por diferentes instrumentos de modo a abranger todos os aspectos que o compõe, mas é a Resolução nº 38 do FNDE, de 16 de julho de 2009 que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica,² estabelecendo as normas para a execução técnica e administrativa do Programa e para a transferência de recursos financeiros de caráter complementar, aos

¹ As entidades executoras para efeito deste Programa são: 1) as *Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal* que são responsáveis pelo atendimento das creches e escolas da rede estadual, inclusive as indígenas e quilombolas e as do DF respectivamente; 2) as *Prefeituras Municipais* que são responsáveis pelo atendimento das creches e escolas da rede municipal, dos estabelecimentos de ensino mantidos por entidades beneficiárias de assistência social localizadas em sua área político-administrativas das escolas e creches estaduais localizadas em sua área administrativa, quando expressamente delegadas pela secretaria de educação dos estados, e das escolas federais que não recebem os recursos diretamente do FNDE e que estejam da mesma forma, localizadas em sua área político-administrativa, incluindo-se, em todos os casos, as escolas e creches indígenas e quilombolas; 3) as *creches e escolas federais* tornam-se responsáveis pelo atendimento quando receberem os recursos diretamente do FNDE.

² Integra a educação básica, segundo a resolução nº 38/09 do FNDE, a educação infantil (incluindo as creches), ensino fundamental, ensino médio, EJA (educação de jovens e adultos), escolas comunitárias, entidades filantrópicas (inclusive as de educação especial) e escolas localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos (Lei nº 9.394, artigo 21, inciso I, de 20 de dezembro de 1996).

Estados, Distrito Federal, aos municípios e às entidades federais, para a aquisição exclusiva de gêneros alimentícios. Para os efeitos desta legislação a alimentação escolar é vista como direito dos alunos e dever do Estado, entendendo ainda que a alimentação escolar compreende todos os alimentos oferecidos no ambiente escolar, independente de sua origem, durante o período letivo, bem como as ações desenvolvidas tendo como objeto central a alimentação e nutrição na escola.

Legalmente o PNAE, como política pública, deve respeitar algumas etapas gerais na sua forma de execução. A CF de 1988 estabeleceu no artigo 165, § 1º a implementação do Plano Plurianual – PPA, que representa o planejamento das diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes. Nele estão contidos todos os investimentos e principais programas sociais previstos para serem realizados ao longo do mandato que se inicia. O Governo Federal envia para o Poder Legislativo até o dia 31 de agosto o PPA que define o Orçamento da União para os próximos 4 anos, inclusive o primeiro ano da próxima gestão de governo. O governo deve traçar as diretrizes orçamentárias que compreendem as metas e prioridades da administração pública federal a serem observadas na Lei Orçamentária Anual – LOA.

Com base na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, aprovada pelo Poder Legislativo, a Secretaria de Orçamento Federal elabora a proposta Orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com os ministérios e as unidades orçamentárias do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. Uma vez aprovada a LDO, é o momento de preparar a Lei Orçamentária Anual – LOA, que compreende todas as ações que serão executadas durante o ano pelo Governo Federal, em consonância com as diretrizes orçamentárias e o PPA estabelecido. Deste modo, para que nenhum aluno fique sem alimentação escolar, é necessário que os gestores e conselheiros elaborem, a cada ano, o planejamento de ação, que se configura em um Plano Anual de Execução do PAE.

Esse planejamento deve ser realizado pelos gestores do Programa, em um prazo que antecede cada exercício e que seja suficiente para a realização da compra dos alimentos e a sua respectiva distribuição antes do início das aulas. O Conselho de Alimentação Escolar – CAE deverá traçar todas as atividades, para que o acompanhamento e a fiscalização ocorram durante cada fase planejada pelos gestores, de forma a garantir que, ao final do ano, todos os alunos tenham recebido uma refeição de qualidade na escola e que a prestação de contas seja adequadamente realizada.

Existem quatro formas de gerir os recursos destinados ao PNAE: a *centralizada*, quando as Secretarias Estaduais de Educação ou Prefeituras executam o Programa em todas as

suas fases; a *escolarizada* em que a própria escola é responsável pela gestão dos recursos; a *municipalizada* em que os recursos são repassados para os municípios e estes atendem tanto as escolas estaduais quanto as municipais; e a *terceirizada* que consiste no processo pelo qual o serviço de alimentação escolar é delegado a empresas especializadas que são responsáveis pela compra, preparo e distribuição dos alimentos.

Um dos aspectos mais controversos e que geram a maior parte das discussões acerca da operacionalização do PNAE diz respeito às formas de compra dos gêneros alimentícios. Quaisquer compras realizadas com recursos públicos, em especial recursos federais, até o final do ano de 2009 com o advento da Lei 11.947/09, deviam seguir unicamente o disposto na Lei 8.666/93 - a lei de licitações – e suas alterações.³ Neste sentido, faremos, neste item, uma análise da aquisição de gêneros para o PNAE via Lei 8.666/93 e no item seguinte analisaremos a Lei 11.947/09, combinada com a Resolução nº 38, que trata da aquisição de gêneros da agricultura familiar e do empreendedor rural.

A licitação é o procedimento administrativo formal pelo qual a Administração Pública convoca, mediante condições pré-estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o fornecimento de bens e serviços. Segundo Celso Antonio Bandeira de Mello (2004), licitação é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Esta legislação está calcada na idéia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir.

Como todo sistema jurídico, o instituto das licitações também tem seus princípios norteadores. Destaca-se, aqui, alguns deles, de forma bastante simples: 1) o princípio da *legalidade*, como princípio geral previsto no art. 5º, II, da Constituição Federal de 1988, segundo o qual “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer senão em virtude de lei”, que obriga a Administração Pública, quando da compra, obra, contratação de serviços ou alienação, a proceder de acordo com o que a Constituição Federal e Leis prevêm; 2) o princípio da *isonomia*, que assegura a igualdade no tratamento a todos que venham a participar do certame licitatório; 3) o princípio da *formalidade*, tendo em vista que existe uma forma pré-estabelecida e regrada que deve ser seguida; 4) o princípio da *objetividade*, pois só podem ser utilizados critérios que constam no edital; 5) o princípio da *competitividade* que

³ As experiências relatadas nesta dissertação ainda se orientam por esta legislação.

garante a livre participação a todos, porém, essa liberdade de participação é relativa, não significando que qualquer empresa será admitida no processo licitatório; 6) o princípio da *impessoalidade* para evitar a preferência por alguma empresa especificamente, cuja não observação implicaria prejuízo para a lisura do processo licitatório, e como conseqüência a decretação da nulidade do processo; 7) o princípio da *publicidade*, que visa tornar a futura licitação conhecida dos interessados e dar conhecimento aos licitantes bem como à sociedade em geral, sobre seus atos. Outra função desse princípio é garantir aos cidadãos o acesso à documentação referente à licitação, bem como sua participação em audiências públicas, nas hipóteses previstas no art. 39, da Lei 8.666/93.

As aquisições de alimentos destinados ao preparo da alimentação escolar são realizados por meio de compra, que, conforme o disposto no inciso III do artigo 6º da Lei 8.666/93, é toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente, ou seja, qualquer espécie de contrato firmado com a Administração Pública federa, estadual ou municipal, mediante pagamento, para a aquisição de qualquer bem ou produto.

O Edital de Licitação é o instrumento utilizado para que o processo de compra ocorra. Nele, devem constar informações claras e precisas sobre o que será comprado e, o procedimento e a finalidade da aquisição dos gêneros alimentícios. O Projeto Básico ou Termo de Referência elaborado pelo setor responsável pela alimentação escolar é que traz as regras para que a compra seja efetuada, tendo que ser o mais específico possível no que se refere ao que se pretende adquirir. O montante de recursos existentes no orçamento da Entidade Executora para os alimentos a serem adquiridos.

Para que a compra seja efetuada, a modalidade aplicada deve ser definida com base no volume atual de recursos a ela destinados, no caso da alimentação escolar, o volume de recursos repassados pelo FNDE à conta do PNAE. As modalidades de licitação mais utilizadas para a aquisição de gêneros alimentícios para a alimentação escolar são: a carta convite e tomada de preços, a concorrência pública, o sistema de registro de preços e o pregão.⁴ Municípios pequenos, com até R\$ 80.0000,00 destinados a alimentação escolar,

⁴ De acordo com a Lei 8666/93, são modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão. A *Concorrência* é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos de qualificação exigidos no edital para a execução de seu objeto. A *Tomada de Preços*, é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação. O *Convite* é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 horas

devem obrigatoriamente utilizar a modalidade Carta Convite. Para tanto, é necessário observar o disposto na Lei 9.648, de 27 de maio de 1998, que alterou o artigo 23 da Lei 8.666/93, quanto à modalidade licitatória utilizada para cada compra, estabelecendo: para valores até R\$ 80.000,00 a Carta Convite; para valores até R\$ 650.000,00 a Tomada de Preços e para valores acima de R\$ 650.000,00 a Concorrência. A dispensa licitatória pode se dar em algumas situações emergenciais ou para valores que não ultrapassem o montante de R\$ 8.000,00/ano/objeto.

Outra modalidade que vem sendo bastante usada nos últimos anos, é o Pregão, nova modalidade de licitação implementada pelo Governo Federal, que pode ser utilizada com qualquer montante de recursos financeiros. O Pregão é regulamentado pelas seguintes legislações: Decreto nº 3.555/00 que aprova o regulamento para a modalidade de licitação Pregão; Lei nº 10.520/02 que institui no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios nos termos do Artigo 37, inciso XXI, da CF, licitação na modalidade Pregão; Decreto 5.450/05 que regulamenta o Pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns; Decreto nº 5.504/05 que estabelece a utilização do Pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos e privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres e de consórcios públicos.

Tendo escolhido a modalidade de licitação com base nos recursos disponíveis, a próxima etapa é a elaboração do Edital de Licitação, com rito próprio estabelecido em Lei, e também, com base no Projeto Básico. Quando da elaboração do Edital, a Entidade Executora pode optar ainda pela modalidade de Sistema de Registro de Preços, definindo de forma clara que a licitação terá por objeto o Registro de Preços e que irá contemplar a aquisição do tipo *menor preço* entre os registrados, estabelecendo condições a que os interessados deverão se subordinar. Seguindo estes trâmites, no ato convocatório, a administração deverá respeitar as regras gerais de licitação, bem como indicar outras regras que sejam peculiares a situação. Em adotando regras peculiares, a Entidade Executora poderá determinar os padrões de qualidade e de identidade dos alimentos, as condições de oferta, as condições das aquisições e sua periodicidade. A Administração poderá ainda, ressaltar que, no período de validade do

da apresentação das propostas. O *Concurso* é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 dias. O *Leilão* é a modalidade entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a

registro de preços, de até 12 (doze) meses, terá a faculdade de contratar ou não os concorrentes.

Elaborado o Edital, o CAE deverá verificar se este está em conformidade com o que consta no Projeto Básico e se a pauta de compra está igual a elaborada pela nutricionista. Incumbe a ele, também acompanhar a licitação devendo ser informado sobre quais as empresas que participarão do processo; assistir o certame licitatório; ser informado sobre o licitante ou licitantes vencedores; verificar se o valor a ser pago na compra dos produtos está de acordo com o do mercado local. No caso de, nesta etapa, o CAE constatar indícios de irregularidade deverá comunicar, formalmente, ao gestor responsável que tem a incumbência de tomar as providências necessárias para saná-las. Permanecendo ainda a irregularidade, o CAE deve comunicar, por meio de ofício, ao FNDE e ao Ministério Público a situação constatada.

Terminado o processo licitatório, é firmado o Contrato com o fornecedor ou fornecedores, que deve estar de acordo com o Projeto Básico e com o Edital de Licitação. Após a assinatura do Contrato, os fornecedores devem realizar a entrega dos alimentos, conforme as regras nele estabelecidas, devendo o CAE ficar atento no sentido de verificar se os produtos recebidos pela Entidade Executora e pelas escolas são àqueles estabelecidos na pauta de compras, se apresentam as especificações técnicas estabelecidas pelo nutricionista, se as quantidades entregues são as mesmas estabelecidas no Contrato e se os alimentos fornecidos estão em condições de consumo. É nesta etapa que deve ser realizado o controle de qualidade dos alimentos adquiridos.

O controle de qualidade dentro do Programa obedece à Resolução RDC 216, de 15 de setembro de 2004 e a Resolução RDC 360, de 23 de dezembro de 2003, e é realizado com base no Termo de Compromisso⁵ firmado entre a Entidade Executora e o FNDE, estabelecido na Resolução 38/2006 do FNDE, no item VII, que trata do Controle de Qualidade do Programa. Com a assinatura deste termo, a Entidade Executora se compromete a submeter todos os alimentos adquiridos ao controle de qualidade que, que deverá ser realizado pela Vigilância Sanitária do município.

Os produtos a serem adquiridos para os escolares, via PNAE, deverão atender ao disposto na legislação de alimentos, estabelecida pela Agência Nacional de Vigilância

administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no artigo 19, a quem oferecer maior lance, igual, ou superior ao valor da avaliação.

⁵ É o documento utilizado para garantir a qualidade dos alimentos adquiridos para a alimentação escolar. É firmado entre a Prefeitura e o FNDE, onde o dirigente a Entidade Executora assume, perante o FNDE, o

Sanitária – ANVISA, do Ministério da Saúde e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. A Entidade Executora deverá prever no Edital de Licitação a obrigatoriedade de o fornecedor apresentar ficha técnica ou declaração com informações sobre a composição nutricional do produto, com laudo de laboratório qualificado e/ou laudo de inspeção sanitária dos produtos, devendo estabelecer, ainda, a responsabilidade dos fornecedores dos gêneros alimentícios pela qualidade físico-química, sanitária dos produtos licitados; a exigência de que a rotulagem, inclusive a nutricional, esteja em conformidade com a legislação em vigor; a exigência de comprovação, junto às autoridades sanitárias locais de existência de instalações compatíveis com o produto a ser fornecido e a apresentação de amostras para avaliação e seleção do produto a ser adquirido, as quais deverão ser submetidas aos testes necessários, após a fase de habilitação. Fica a Entidade Executora também responsabilizada de aplicar o teste de aceitabilidade, sempre que ocorrer, no cardápio, a introdução de alimento atípico ao hábito alimentar local ou quaisquer outras alterações inovadoras.

Concluída a etapa de recebimento dos produtos, é chegada a hora da liquidação da despesa, que só ocorre após o cumprimento total do que foi contratado, podendo ser realizada somente após o fornecedor ter concluído todas as obrigações previstas no Edital de Licitação e no Contrato. O Gestor da Entidade Executora, nesta etapa, designa um servidor ou uma comissão para receber os alimentos e atestar a respectiva Nota Fiscal, que após atestadas deverão ser encaminhadas ao setor responsável para a efetivação do pagamento. Após a realização dos pagamentos, que podem ser feitos por ordem bancária ou cheque nominal ao credor, encerra-se a etapa da compra.

Como podemos observar, a construção desta norma está pautada na participação de empresas, não trazendo de forma explícita a possibilidade da participação de pessoas físicas no processo, nem tampouco faz referência a possibilidade da participação da agricultura familiar. A utilização única desta legislação no processo de aquisição de gêneros para o PNAE tem sido um dos grandes gargalos para a participação dos agricultores neste mercado uma vez a legislação não determina que os agricultores familiares não possam participar dos processos de aquisição de gêneros alimentícios, mas deixa implícito que sua participação só é possível mediante a sua organização em associações e cooperativas que constem no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ).

No entanto, é sabido que esta medida é insuficiente para promover a participação dos agricultores familiares uma vez que, em muitos casos, mesmo estando organizados não

conseguem competir em preço e quantidade de gêneros alimentícios com os médios e os grandes produtores e/ou supermercados atacadistas o que acaba dificultando a participação e desmotivando os agricultores a participarem do processo.

Destaca-se ainda, que a Lei 8.666/93, não é a única responsável por dificultar a participação dos agricultores familiares no PNAE. Outro grande complicador se refere ao fato de que muitas administrações mantêm nos processos de compra exigências sanitárias⁶ e de padrões de qualidade, principalmente para não ferirem as legislações superiores, que são impraticáveis para a agricultura familiar e desta forma acabam facilitando a participação de grupos de grandes fornecedores especializados, que ao longo dos anos são beneficiários diretos e exclusivos.

Cabe destacar, que o papel da nutricionista dentro do Programa se configura também num dos aspectos de grande importância para o seu bom andamento, devendo este profissional, além de conhecer e observar as normas supra-mencionadas, atender àquelas estabelecidas no Código de Ética – Resolução CFN nº 334/2004, na Resolução CFN nº 358 de 18 de maio de 2005 e na Portaria Interministerial nº 1.010 de 08 de maio de 2006 que dizem respeito ao exercício da profissão.

⁶ A dificuldade em relação às questões sanitárias geralmente está associada às formalidades exigidas como critério de qualidade, como os Registros de Inspeção Sanitária, Registros no Ministério da Agricultura, entre outros. Estas exigências, muitas vezes acabam impossibilitavam a sua formalização devido à necessidade de medidas que oneram sobremaneira as atividades de produção.

APÊNDICE B - A Lei nº 11.947/09 na operacionalização do PNAE

Diante das atuais discussões acerca dos modelos alimentares, das doenças desencadeadas por dietas inadequadas e a crise dos alimentos, o Estado e a sociedade iniciam uma série de discussões por dentro de Programas como o Fome Zero e da Política Nacional de Segurança Alimentar, no sentido de promover políticas, que ao mesmo tempo incluam parcelas da população menos favorecidas nas aquisições públicas e promovam dietas mais saudáveis aos públicos assistidos, entendendo que a idéia de uma Administração Pública baseada na tradição, na rigurosidade formal, numa ordem burocrática pesada, está se tornando um modelo ultrapassado e nada eficiente.

De acordo com a Presidente Estadual do CONSEA, Regina Miranda, as discussões em torno da criação da nova regulamentação do PNAE que possibilita a inserção de no mínimo 30% de gêneros da Agricultura Familiar na Alimentação Escolar foi fruto de uma delegação da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – II CONSAN, realizada em março de 2004, na cidade de Olinda, onde entre as demais discussões constava o aperfeiçoamento do PNAE, tendo grande prioridade já que é qualificada como uma política pública estratégica em SAN.

Paralela a outras discussões, nesta gestão do CONSEA é criado um Grupo de Trabalho com a temática Alimentação Escolar, focada em encaminhar proposições acerca do PNAE como estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável. Entre os debates, que duraram 18 meses foi proposta o imediato reajuste do per-capita, que estava congelado desde 1993, bem como um novo marco legal que aprimorasse o programa.

Para o início das discussões em torno da construção de uma nova legislação que oportunizasse de forma mais justa e igualitária a participação da agricultura familiar local no PNAE, foi realizado também um diagnóstico Institucional pela equipe do FNDE que foi apresentado nas primeiras reuniões do Grupo de Trabalho. Houve também uma auditoria da Comissão de Monitoramento do Direito Humano à Alimentação do CONSEA levantou uma série de propostas de aperfeiçoamentos no programa.

Neste sentido, em fevereiro de 2008 foi enviado pelo Executivo ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 2.877 que determina em seu artigo 13, que no mínimo 30% dos recursos financiados pelo FNDE sejam utilizados na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades

tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. Ocorre que passando pela análise do Senado Federal o projeto sofre questionamentos quando da edição da Medida Provisória nº 455/09 criara novamente circunstâncias que abrem a possibilidade de não ser cumprida a meta de adquirir ao menos 30% (trinta por cento) dos gêneros alimentícios da agricultura familiar criando critérios que novamente excluem a agricultura familiar.

Novos seminários e conferências foram deflagrados no sentido de rediscutir a MP 455/09 na tentativa de demonstrar a importância da participação da agricultura familiar local neste processo, bem como para chamar a atenção das autoridades quanto aos objetivos e diretrizes do Programa que prevêem o respeito a hábitos e costumes regionais e a vocação agrícola e a dinamização da economia local.

Estiveram envolvidos nestas etapas diferentes atores, sendo que os principais foram: a Central Nacional de Trabalhadores na Agricultura - CNTA, Movimento de Pequenos Agricultores – MPA, Articulação Nacional de Agroecologia – ANA, Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional – FBSSAN, entidades representativas da categoria de nutricionistas, Movimento Organizações comunitárias – MOC, Central de Cooperativas do Brasil, Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação – FNDE, Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, Ministério de Desenvolvimento Social – MDS, Fundação Oswaldo Cruz, Movimento de Mulheres Camponesas – MMC, Frente Parlamentar de Segurança Alimentar e Nutricional – Congresso Nacional, Centros Colabores em Alimentação do Escolar - CECANES, ligados às Universidades Federais do País.

Destas articulações em nível nacional e estadual resulta a Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar, incluindo a possibilidade de aquisição de gêneros da agricultura familiar com dispensa de licitação, e do Programa Dinheiro Direto na Escola, que prevê no seu artigo 14º que:

Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural¹

¹ Para os efeitos desta legislação foi adotado o conceito de agricultor familiar e empreendedor familiar constante na Lei nº 11.326/06 – Lei da Agricultura Familiar, que, e seu artigo 3º dispõe: Considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente aos seguintes requisitos: I – não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 módulos fiscais; II – utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III – tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; IV – dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família; §1º - O disposto no inciso I do caput deste artigo não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou

ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

§1º A aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada dispensando-se o processo licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no artigo 37 da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria.

§2º A observância do percentual estabelecida no caput será disciplinada pelo FNDE e poderá ser dispensada quando presente uma das seguintes circunstâncias: I – impossibilidade de emissão de documento fiscal correspondente; II – inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios; III – condições higiênico-sanitárias inadequadas.

Bem sabemos que a Lei propriamente dita apresenta somente a obrigatoriedade da para a aquisição de gêneros da agricultura familiar para a alimentação escolar, não disciplinando a sua operacionalização. Neste sentido, é a Resolução nº 38 do FNDE, de 16 de julho de 2009, no item VI (BRASIL, 2009b), que traz os requisitos necessários para a operacionalização do disposto na Lei 11.947/09, artigo 14 (BRASIL, 2009a).

Neste sentido, o item VI, da Resolução nº 38/09, que trata da aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural traz em seu artigo 18, a mesma redação do artigo 14 da Lei 11.947/09, incluindo um 3º parágrafo que reza que a aquisição de que se trata o caput deste artigo deverá ser realizada, sempre que possível, no mesmo ente federativo em que se localizam as escolas, observando as diretrizes de que trata o artigo 2º da Lei nº 11.947/09 que prevê em seu item V, o apoio aos desenvolvimento sustentável, com incentivo para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente da agricultura familiar e pelos empreendedores familiares locais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e remanescentes de quilombos, evidenciando a prioridade pela produção local de alimentos.

Deverá ainda ser observada na análise das propostas de aquisição, a priorização dos grupos do município. No caso destes não terem as quantidades necessárias para abastecimento integral da alimentação escolar, as propostas poderão ser complementadas com propostas de grupos da região, do território rural, do estado e do país, nesta ordem de prioridade.

outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 módulos fiscais. §2º - São também beneficiários desta lei I – Silvicultores que atendam, simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável da aqueles ambientes; II – Aquicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2 hectares ou ocupem até 500m³ de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede; III – Extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e faiscadores; IV – Pescadores que atendam

O advento da Lei 11.947/09, não exclui a possibilidade de compra via Lei 8.666/09, sendo que as formas de aquisição de gêneros alimentícios para o PNAE poderá ser realizada por meio de licitação pública, nos termos da 8.666/93, da Lei 10.520/02² e, ainda, conforme o disposto na Lei 11.947/09.

No proceso de aquisição dos alimentos, as entidades executoras deverão comprar diretamente dos Grupos Formais para valores acima de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por ano. Para valores até R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por ano, a aquisição deverá ser feita de Grupos Formais e Informais, nesta ordem, resguardando o previsto no § 2º do artigo 23 da Resolução nº 38 (BRASIL, 2009b).

De acordo com o artigo 19 da Resolução nº 38/09, a aquisição dos gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural, realizada pelas entidades executoras,³ escolas ou unidades executoras⁴ deverá seguir os seguintes requisitos: a) promover a alimentação saudável e adequada à clientela do PNAE, com produtos da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural ou de suas organizações de forma a contribuir com o seu fortalecimento, em conformidade com o art. 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003,⁵ e o Decreto nº 6.447/2008,⁶ com a Lei nº 11.947/2009 e com a legislação específica do PNAE; b) ser diversificada e produzida em âmbito local, regional, territorial, estadual e nacional, nesta ordem; c) priorizar os gêneros alimentícios da safra do ano de entrega do produto à escola; d) ser subdividida em tantas parcelas quantas necessárias considerando a sazonalidade e as peculiaridades da produção da agricultura familiar; e) observar a especificação completa dos gêneros alimentícios a serem adquiridos sem indicação de marca; f) ser realizada a partir da elaboração do cardápio planejado pelo nutricionista responsável-técnico, conforme art. 12 da referida Lei nº 11.947/2009; g) ser precedida de uma ampla e documentada pesquisa de preços no mercado de varejo e de atacado no âmbito local, regional, territorial, estadual ou nacional, nesta ordem; h) ser executada por meio do Contrato

simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente.

² Lei 10.520/02, de 17 de julho de 2002. Institui no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da CF, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

³ Secretarias estaduais de educação e redes federais de educação básica ou suas mantenedoras, quando recebem recursos diretos do FNDE – responsável pela execução do PNAE inclusive a utilização e complementação de recursos financeiros.

⁴ Responsável pelo atendimento em sua unidade de ensino. São entidades representativas da comunidade escolar (caixa escolar, associação de pais e mestres, conselho escolar e similares) e as entidades representativas da comunidade escolar, constituída para execução do PDE – Programa Dinheiro Direto na Escola.

⁵ Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. (BRASIL, 2003).

⁶ Regulamenta o art. 19 da Lei 10.696/2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos.

de Aquisição de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural.

Esta legislação traz ainda, que os produtos da Agricultura Familiar e dos Empreendedores Familiares Rurais a serem fornecidos para Alimentação Escolar serão gêneros alimentícios, priorizando, sempre que possível, os alimentos orgânicos e/ou agroecológicos.

Para a aquisição dos gêneros da agricultura familiar, a entidade executora deverá seguir algumas etapas de operacionalização que passamos a elencar a seguir.

Inicialmente cabe a entidade executora ter um cardápio⁷ elaborado pela nutricionista responsável pelo Programa, a qual caberá mapear os produtos da agricultura familiar local, podendo buscar auxílio para este mapeamento, junto a Secretaria Municipal da Agricultura, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Emater e outras organizações da agricultura no município. Percebe-se neste aspecto uma mudança na lógica de construção dos cardápios. Nos moldes anteriores a Lei 11.947/09, as nutricionistas elaboravam o cardápio com base apenas nas questões nutricionais exigidas pelo Programa, sem levar em consideração a produção local do município, na atualidade há a necessidade de readequação destes cardápios considerando além dos aspectos nutricionais questões relativas aos hábitos alimentares dos escolares, bem como a vocação agrícola dos municípios.

De posse do cardápio, com a inclusão dos produtos da agricultura familiar local, as entidades executoras deverão efetuar a Chamada Pública,⁸ onde dará publicidade a demanda de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para a alimentação escolar. Esta demanda deverá ser publica em jornal de circulação local, regional, estadual ou nacional, em página na internet ou na forma de mural em local público de ampla circulação. É um processo menos oneroso à administração do que os editais de licitação.

No que se refere a definição dos preços para a aquisição dos produtos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural, a entidade executora deverá considerar, inicialmente, os preços de referência praticados no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Nas localidades em que não houver definição de preços no âmbito do PAA, os preços de referência deverão ser calculados de acordo com os seguintes critérios: a)

⁷ O artigo 15 da resolução 38/09 prevê que os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo nutricionista responsável, com utilização de gêneros alimentícios básicos, respeitando-se as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região e na alimentação saudável e adequada. Os cardápios deverão oferecer três porções de frutas e hortaliças por semana, no mínimo.

⁸ Entende-se por Chamada Pública o procedimento que tem por finalidade assegurar o princípio da ampla publicidade dos atos da Administração.

Naqueles municípios onde os repasses do FNDE para o PNAE não ultrapassem R\$ 100.000,00, no anos, poderão ser usadas as médias de preços pagos aos agricultores familiares por 3 (três) mercados varejistas (priorizando a feira do agricultor familiar) e/ou preços vigentes de venda para o varejo em pesquisa no mercado local ou regional. b) Naqueles municípios onde o valor do repasse do FNDE para o PNAE foi igual ou superior a R\$ 100.000,00 por anos, deve-se levar em consideração a média dos preços praticados no mercado atacadista nos últimos 12 meses, os preços apurados nas licitações de compras de alimentos realizadas no âmbito da entidade executora, desde que e vigor, preços vigentes, apurados em orçamento, de no mínimo 3 (três) mercados atacadistas locais ou regionais. Destaca-se, que os gêneros alimentícios adquiridos da agricultura familiar para a alimentação escolar não poderão ser inferiores aos preços pagos aos produtos cobertos pelo Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF).⁹

Cabe destacar, que o artigo 24 da Resolução nº 38/09, traz um limite de venda individual para cada agricultor familiar ou empreendedor familiar rural participante do processo, estabelecido em R\$ 9.000,00 (nove mil reais), por DAP/ano. Esta limitação, segundo o FNDE, visa atingir o maior número possível de agricultores no Programa, impedindo que sejam beneficiados alguns, em detrimento de outros tornando o Programa excludente. Observa-se que o controle destes valores cabe aos contratados fornecedores ou às entidades articuladoras que deverão informar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA os valores individuais de venda dos participantes do Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar, em no máximo 30 dias após a assinatura do contrato, por meio de ferramenta disponibilizada pelo MDA.¹⁰

Poderão fornecer gêneros alimentícios para a alimentação escolar, os agricultores familiares e empreendedores familiares rurais que possuem Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – DAP física e/ou jurídica, conforme a Lei da Agricultura Familiar nº 11.326/2006, e enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar- Pronaf, organizados em grupos formais e/ou informais.

Após a publicação da Chamada Pública, estando os preços referência em conformidade com as normas estabelecidas pelo programa, ao agricultor interessado cabe

⁹ Tabela disponível Brasil (2010).

¹⁰ Até o presente momento a “ferramenta disponibilizada pelo MDA”, conforme previsão contratual ainda está em construção, não havendo, portanto, a obrigatoriedade de informar ao MDA os valores individuais de venda dos fornecedores em no máximo 30 dias após a assinatura do contrato.

providenciar o Projeto de Venda que deverá ser construído em conformidade com a Chamada Pública pelos grupos formais e informais.

Os chamados *Grupos Informais*, de acordo com a resolução em questão, são aqueles agricultores familiares, que não são sócios de associação ou cooperativa, mas que informalmente constituem um grupo para a comercialização de seus produtos na alimentação escolar. Os grupos informais deverão ser cadastrados junto à entidade executora por uma entidade articuladora, responsável técnica pela formulação do Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar. A entidade articuladora deverá estar cadastrada no Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural – Simrater ou ser Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Sindicato dos Trabalhadores Rurais da Agricultura Familiar ou entidades credenciadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA para emissão da DAP. Cabe a entidade articuladora assessorar a articulação do grupo informal com o ente público contratante na relação de compra e venda, como também comunicar ao controle social local a existência do grupo, sendo este apresentado prioritariamente para o CAE, CMDR e Comsea. Importante destacar que a entidade articuladora não poderá receber remuneração, proceder a venda, assinar como proponente e não terá responsabilidade jurídica pelo ato, nem pela prestação de contas do grupo informal tendo em vista que as informações constantes no Projeto de Venda são de responsabilidade de cada agricultor integrante do grupo informal.

Para que os grupos informais se habilitem junto à entidade executora é necessário que estejam munidos com a seguinte documentação: a) prova de inscrição no Cadastro de Pessoa Física (CPF); b) cópia da DAP principal, ou extrato de DAP, de cada agricultor participante, sendo que esta se refere a unidade familiar; c) Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar, elaborado em conjunto entre o grupo informal e a entidade articuladora e assinado por todos os agricultores participantes. No Projeto de Venda deverão estar descritos o nome completo do agricultor, o CPF, o número da DAP, a descrição do produto a ser ofertado, a quantidade, o preço do produto, o número da conta bancária do agricultor e agência, bem como os mecanismos de entrega dos produtos. Todos os agricultores integrantes do grupo informal assinam o Projeto de Venda e os pagamentos dos gêneros alimentícios dos agricultores deverão ser realizados mediante depósito na conta bancária descrita no projeto, mediante a comprovação do documento fiscal, que neste caso é a nota do Talão de Produtor Rural.

Os *Grupos Formais*, para efeitos desta legislação, são aqueles agricultores familiares e empreendedores familiares rurais constituídos em Cooperativas e Associações. Para a

habilitação destes grupos, faz-se necessária a apresentação, junto à entidade executora dos seguintes documentos: a) prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ); b) cópia da Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP Jurídica para associações e cooperativas; c) cópias das certidões negativas junto ao INSS, FGTS, Receita Federal e Dívida Ativa da União; d) cópias do estatuto e ata de posse da atual diretoria da entidade registrada na Junta Comercial, no caso de cooperativas, ou Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas, no caso de associações. No caso de empreendimentos familiares, deverá ser apresentada cópia do Contrato Social, registrado em Cartório de Registro Civil de Pessoa Jurídica; e) Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar; f) prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

O Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar, no caso de grupos formais é elaborado pela própria associação ou cooperativa proponente, sem a necessidade de uma entidade articuladora, e são as próprias entidades que informam os valores comercializados por cada agricultor ao MDA, que da mesma forma como ocorre com os grupos informais, não poderá ultrapassar os R\$ 9.000,00 por DAP ano. Os Projetos de Venda devem se apresentados com a identificação dos fornecedores participantes; a identificação da entidade executora do PNAE/FNDE/MEC; a relação de fornecedores e produtos, a totalização dos produtos; a descrição dos mecanismos de entrega e acompanhamento das entregas dos produtos e as características do fornecedor proponente. Importante mencionar, que mesmo ambas, associações e cooperativas, se configurarem para efeitos desta legislação como grupos formais, os procedimentos jurídicos quanto a sua participação se operam de forma diferente quanto à assinatura do Projeto de Venda, aos documentos fiscais e a redação do Contrato junto à entidade executora, tendo em vista as legislações que as normatizam.

No caso das Cooperativas, o Projeto de Venda é elaborado pela própria Cooperativa, com a descrição dos sócios participantes, porém o referido projeto e Contrato de Aquisição de Gêneros são assinados pelo Presidente da Cooperativa que representa os associados em todos os atos. O documento fiscal utilizado nesta transação comercial é a Nota Fiscal da Cooperativa, com o valor total do Projeto de Venda depositado na conta da cooperativa que faz a distribuição dos valores entre os sócios integrantes do projeto, de acordo com os itens oferecidos.

No que se refere à participação das Associações, o artigo 53 do Código Civil de 2002, estabelece que estas são constituídas para fins não econômicos, sem finalidade lucrativa, portanto, não podendo atuar no comércio. Neste sentido, para que estas não se configurem como uma sociedade mercantil e para que os agricultores não corram o risco de perder a

condição de segurado especial, faz-se necessário tomar algumas medidas diferentes das cooperativas. Sendo assim, a própria associação, assim como as cooperativas elaboram seus projetos de venda, porém, elas figuram, neste caso, como representantes dos agricultores, apresentando-os à entidade executora, devendo o Projeto vir assinado pelo presidente da associação e pelos agricultores nominados no projeto como ofertantes dos produtos descritos. No Contrato assinado entre a entidade executora e a associação também devem ser incluídas cláusulas diferenciadas para a segurança jurídica dos agricultores e da associação. Neste caso, o contrato deve trazer em seu texto, conforme orientações do FNDE:¹¹

1. A associação formal de agricultores (nome da associação) apenas representará seus filiados como proponente do Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar, representando seus direitos e objetivos sociais e estatutários neste Contrato, de acordo com o artigo 5º, parágrafo XXI da CF de 1988.

2. A emissão de documento fiscal correspondente a venda de gêneros alimentícios do agricultor familiar organizado em associação formal, destinados ao PNAE, no marco da Lei 11.947/09 e resolução FNDE nº 38/09, será de responsabilidade do próprio agricultor, utilizando para isso notas fiscais de seu Talão de Produtor Rural.

3. Descrever no Contrato os nomes completos dos agricultores participantes do Projeto de Venda, juntamente com o CPF e o valor correspondente para cada fornecedor no Projeto de Venda de forma que a entidade executora possa realizar empenho utilizando o CPF de cada participante, desconsiderando o CNPJ da associação para tal fim.

4. Os pagamentos dos gêneros alimentícios dos agricultores referentes às prestações de contas apresentadas, serão realizados mediante depósito na conta bancária do titular do comprovante fiscal apresentado como participante do Projeto de Venda e listado na cláusula XX.

Tendo cumprido todas as etapas acima elencadas, na data constante no Chamamento Público, os interessados em participar comparecem em local agendado pela entidade executora, de posse dos documentos exigidos na Chamada Pública e do Projeto de Venda, processa-se a fase de seleção dos projetos de venda. A seleção dos projetos de venda será realizada pela entidade executora e terão prioridade, nesta ordem, os projetos do município, da região, do território rural, do estado e do país. Salienta-se que os produtos da agricultura familiar devem atender a legislação sanitária: SIM, Suasa e Anvisa.

Com os projetos selecionados ocorre a assinatura do Contrato de Aquisição de Gêneros, sem licitação da agricultura familiar para a alimentação escolar que deverá ser

¹¹ Informação disponibilizada pela Coordenação do FNDE/PNAE via e-mail, pelo consultor FNDE/FAO para assuntos relativos à aquisição de gêneros da agricultura familiar para a alimentação escolar, engenheiro agrônomo Leonardo Alonso Guimarães.

assinado pela contratada cooperativas (grupo formal), pela contratada associação e agricultores (grupo formal) e/ou agricultores familiares (grupo informal). O contrato estabelece ainda, o cronograma de entrega dos produtos e a data de pagamento dos agricultores familiares.

Formalizada a compra via Contrato, dá-se início ao processo de entrega dos produtos de acordo com o cronograma previsto na Chamada Pública e no Contrato. Por ocasião da entrega, o fornecedor e a entidade executora assinam um Termo de Recebimento, que no caso de grupos informais recebe também a anuência da entidade articuladora. Este documento tem por finalidade atestar que os produtos entregues estão de acordo com o Projeto de Venda e com os padrões de qualidade exigidos.

APÊNDICE C – Roteiros para entrevistas

Roteiro para entrevistas com gestores 1:

Secretários da Educação, Agricultura e Setor de compras

Identificação

Nome:

Função:

Data:

Local (município):

Bloco 1: Caracterização do contexto

- ✓ Histórico e evolução do município.
- ✓ Situação atual do meio rural.
- ✓ Principais órgãos ou instituições que atuavam/atuam no contexto local.
- ✓ A alimentação escolar é centralizada ou descentralizada?

Bloco 2: Resgate histórico da experiência

- ✓ Quando e como iniciou a experiência.
- ✓ Quais as razões que levaram a iniciar a experiência.
- ✓ Quem foram os atores responsáveis pelo início.
- ✓ Quantos agricultores participam do processo fornecendo alimentos? Como participaram?
- ✓ O início da atividade foi incentivado por alguma política pública? Qual(is)?
- ✓ Qual o seu envolvimento na experiência?
- ✓ Para o início da experiência foi realizado um diagnóstico anterior?
- ✓ Houve ação conjunta entre os diversos setores? Como isso ocorreu?
- ✓ Quem auxiliou na experiência? Qual o papel desempenhado por cada um?
- ✓ Qual a importância da inserção de produtos da agricultura familiar?
- ✓ Quais os resultados positivos e negativos da experiência.
- ✓ Considera os produtos locais diferenciados? Em quais aspectos?

Bloco 3: Influências em nível local e regional

- ✓ Como os agricultores reagiram à experiência?
- ✓ Houve melhorias nos preços dos produtos?
- ✓ A experiência influenciou na permanência ou no retorno dos jovens?
- ✓ Qual a repercussão da experiência?

Bloco 4: Dificuldades e estratégias de superação

- ✓ Qual o fator ou aspecto que tem criado às maiores dificuldades para viabilizar a experiência.
- ✓ Houve resistência por parte de alguns integrantes em colocar em prática a experiência?

- ✓ Baseado nas dificuldades apontadas, quais as estratégias de superação adotadas?

Bloco 5: Quanto ao Programa Nacional de Alimentação Escolar

- ✓ Qual o seu conhecimento acerca do PNAE.
- ✓ Quais as estratégias adotadas para adequar as normas do PNAE para a inserção de produtos da agricultura?
- ✓ Como os agricultores se adequaram às medidas necessárias para cumprir às normas legais?
- ✓ Como o FNDE reagiu à experiência?

Bloco 6: Quanto a nova legislação

- ✓ Qual a sua opinião sobre a nova legislação que regulamenta o PNAE?

Roteiro para entrevistas com gestores 2: Responsável pelo setor de alimentação escolar e nutricionista.

Identificação

Nome:
 Função:
 Data:
 Local (município):

Bloco 1: Caracterização do contexto

- ✓ Histórico e evolução do município.
- ✓ Principais órgãos ou instituições que atuavam/atuam no município.
- ✓ Existência de políticas públicas ou programas privados que estimularam a experiência.
- ✓ Qual a sua opinião sobre o PNAE?
- ✓ Quantas escolas/escolares têm o município? Quantas no meio rural?
- ✓ A alimentação escolar é centralizada ou descentralizada?
- ✓ Como funciona o Serviço de Alimentação escolar do município?

Bloco 2: Resgate histórico da experiência

- ✓ Quando e como iniciou a experiência?
- ✓ Quais as razões que levaram a sua implementação?
- ✓ Quem foram os atores responsáveis pelo início da experiência?
- ✓ Quantos agricultores participam do processo entregando produtos para a alimentação escolar? Quais os motivos daqueles que não participam?
- ✓ Quais as mudanças significativas que ocorreram ao longo do processo?
- ✓ O início da atividade foi incentivado por alguma política pública?
- ✓ Qual o seu envolvimento na experiência?
- ✓ Para o início da experiência foi realizado um diagnóstico anterior?
- ✓ Houve ação conjunta entre os diversos setores? Como isso ocorreu?
- ✓ Como se deu a sensibilização de outras pessoas?
- ✓ Existiram mediadores e/ou instituições externas que auxiliaram na experiência?
- ✓ Para você, qual a importância da inserção dos produtos da agricultura familiar na alimentação escolar?
- ✓ Quais os resultados positivos e negativos que decorrem desta experiência.

Bloco 3: Influências a nível local/regional

- ✓ Qual foi a reação dos agricultores frente a nova experiência?
- ✓ Houve melhorias nos preços dos produtos?
- ✓ A experiência influenciou na permanência ou no retorno dos jovens?
- ✓ Qual a repercussão da experiência?

Bloco 4: Dificuldades e estratégias de superação

- ✓ Qual o fator ou aspecto que tem criado às maiores dificuldades para viabilizar a experiência.
- ✓ Houve resistência por parte de alguns integrantes em colocar em prática a experiência?

- ✓ Caso exista alguma política pública, programa e/ou projeto governamental relacionado à atividade desenvolvida, quais as dificuldades enfrentadas para obter os benefícios oriundos da mesma?
- ✓ Baseado nas dificuldades apontadas, quais as estratégias de superação adotadas?

Bloco 5: Quanto a aquisição e consumo dos alimentos

- ✓ Qual importância de adquirir produtos da agricultura local para a alimentação escolar?
- ✓ Quem e como são elaborados os cardápios.
- ✓ Como é realizada a compra dos produtos da agricultura familiar?
- ✓ Quem auxilia na escolha dos alimentos a serem adquiridos?
- ✓ Quanto às questões sanitárias, como elas são operadas dentro da experiência?
- ✓ Quais os critérios observados na escolha dos alimentos da agricultura familiar?
- ✓ Como são estabelecidos os preços dos produtos?

Bloco 6: Quanto ao PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar)

- ✓ Quais foram às estratégias adotadas em relação à documentação necessária para se adequar a legislação vigente?
- ✓ Como os agricultores se adequaram às normas legais?
- ✓ Como o FNDE reagiu à experiência?

Bloco 7: Quanto a nova legislação

- ✓ Qual a sua opinião sobre a nova legislação que regulamenta o PNAE?
- ✓ Quais as medidas que serão tomadas a partir desta nova legislação?

Roteiro para entrevistas com os mediadores: Emater, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Conselho da Alimentação Escolar, Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, Cooperativa e Consultor da CONAB.

Identificação

Nome:

Função:

Data:

Local (município):

Bloco 1: Caracterização do contexto

- ✓ Histórico e evolução do município.
- ✓ Situação atual do meio rural do município.
- ✓ Principais órgãos ou instituições que atuavam ou atuam no município.
- ✓ Existência de políticas públicas ou programas privados que estimularam a experiência.

Bloco 2: Resgate histórico da experiência

- ✓ Quando e como iniciou a experiência.
- ✓ Quais as razões que levaram a iniciar a experiência?
- ✓ Quem foram os atores responsáveis pelo início da experiência
- ✓ Quantos agricultores participam do processo fornecendo alimentos?
- ✓ Os que não participam quais motivos os demais agricultores não se envolverem?
- ✓ Quais as mudanças significativas que ocorreram ao longo do processo?
- ✓ O início da atividade foi incentivado por alguma política pública, programa ou projeto governamental? .
- ✓ Qual o seu envolvimento na experiência?
- ✓ Para o início da experiência foi realizado um diagnóstico anterior?
- ✓ Houve ação conjunta entre os diversos setores? Como isso ocorreu?
- ✓ Qual a origem dos recursos para a implementação da experiência?
- ✓ Como se deu a sensibilização de outras pessoas?
- ✓ Existiram mediadores e/ou instituições externas que auxiliaram na experiência? Qual o papel desempenhado por eles?
- ✓ Qual a importância de uma alimentação escolar diferenciada com produtos da agricultura familiar?
- ✓ Quais os resultados positivos e/ou negativos que decorrem desta experiência.
- ✓ Quais os diferenciais que você aponta quanto a aquisição dos produtos da agricultura familiar?

Bloco 3: Influências em nível local/regional

- ✓ Qual foi a reação dos agricultores?
- ✓ Houve melhorias nos preços dos produtos?
- ✓ A atividade/experiência influenciou na permanência ou no retorno dos jovens?
- ✓ Qual a repercussão da experiência?
- ✓ Quais foram as principais inovação que a experiência causou?
- ✓ A experiência está ajudando a criar outras atividades?
- ✓ Quais os impactos deste mercado nas propriedades?

Bloco 4: Dificuldades e estratégias de superação

- ✓ Qual o fator ou aspecto que tem criado às maiores dificuldades para viabilizar a experiência?
- ✓ Houve resistência por parte de alguns integrantes em colocar em prática a experiência?
- ✓ Com relação à política pública utilizada, quais as dificuldades enfrentadas para obter os benefícios oriundos da mesma?
- ✓ Baseado nas dificuldades apontadas, quais as estratégias de superação adotadas pelo grupo para dar continuidade à experiência?

Bloco 5: Quanto a nova legislação

- ✓ Quais as medidas que serão tomadas a partir desta nova legislação?
- ✓ No seu ponto de vista, quais os avanços que traz a nova regulamentação.

Roteiro para entrevistas com os agricultores:**Identificação**

Nome:
 Função:
 Data:
 Local (município):

Bloco 1: Caracterização do contexto – foco no social, ambiental e econômico

- ✓ Histórico e evolução do município – principais características sócio-econômicas do município estudado.
- ✓ Situação atual do meio rural ou espaço local: características das famílias ou da propriedade/sistema produtivo: tamanho, etnia, escolaridade, nº de famílias, etc;
- ✓ Principais órgãos ou instituições que atuavam/atuam no contexto local (ex. extensão rural, ONGs, etc);
- ✓ Existência de políticas públicas ou programas privados que estimularam a atividade/experiência;

Bloco 2: Resgate histórico da experiência ou prática – foco nos atores

- ✓ Quando e como iniciou a experiência – trajetória da experiência.
- ✓ Quais as razões que levaram a iniciar a atividade. (Foram procurados ou procuraram alguma entidade).
- ✓ Quem foram os atores responsáveis pelo início da experiência (houve algum em especial que liderou o processo).
- ✓ Quantos agricultores participam do processo fornecendo alimentos? (de que forma: eventual ou continuamente). Por que os demais não se envolverem.
- ✓ Quais as mudanças significativas que ocorreram ao longo do processo.
- ✓ O início da atividade foi incentivado por alguma política pública, programa ou projeto governamental? Em caso afirmativo, qual(is).
- ✓ Qual o seu envolvimento na experiência?
- ✓ Para o início da experiência foi realizado algum diagnóstico.
- ✓ Houve ação conjunta entre diferentes setores? De que forma
- ✓ Qual o nível de conhecimento que se tinha sobre a experiência, e como novos conhecimentos foram sendo inseridos?
- ✓ Você sabe como se deu a sensibilização de outras pessoas (diretores, professores, merendeiras, agricultores...)
- ✓ Existiram mediadores e/ou instituições externas que auxiliaram na experiência? Qual o papel desempenhado por estes mediadores/instituições.
- ✓ Considera que a experiência terá continuidade independente de alguma crise ou problema que acontecer?
- ✓ É uma experiência coletiva ou individual.
- ✓ Para você, qual a importância de uma alimentação escolar diferenciada com produtos da agricultura familiar locais?
- ✓ Quais os resultados positivos e/ou negativos que decorrem desta experiência.
- ✓ Considera os produtos locais diferenciados quanto à qualidade?

Bloco 3: Influências a nível local/regional – Efeitos/resultados

- ✓ Houveram melhorias nos preços dos produtos, nas possibilidades de geração de renda e nas condições de vida das pessoas do contexto local afetado/influenciado pela atividade/experiência?
- ✓ Influenciou da experiência na permanência ou no retorno dos jovens.
- ✓ Repercussão da experiência junto aos pais dos alunos e comunidade em geral.
- ✓ Como os membros da família vêm e se envolvem na experiência/atividade ? Qual o papel dos membros da família na atividade?
- ✓ Principais reações que a experiência causou – mudanças na família ou UP?
- ✓ A experiência está ajudando a criar outras atividades que não existiam anteriormente? Se sim, quais e como?
- ✓ Impactos deste mercado nas propriedades.

Bloco 4: Sobre família, indivíduos e grupo social

- ✓ Influencia da experiência sobre a renda da família
- ✓ A atividade/experiência melhorou o nível de informação das pessoas sobre preços, mercados, tecnologias, etc,?
- ✓ Há trocas de experiências entre os agricultores que participam do PNAE?
- ✓ Há confiança nos produtos fornecidos?
- ✓ Se houveram problemas, como estes são resolvidos.
- ✓ Percebeu mudanças em relação aos consumidores? O produto passou a ser mais procurado?

Bloco 5: Dificuldades e estratégias de superação

- ✓ Dificuldades para viabilizar a experiência.
- ✓ Houve resistência por parte de alguns integrantes em colocar em prática a experiência? Se houve, de quem.
- ✓ Caso exista alguma política pública, programa e/ou projeto governamental relacionado à atividade desenvolvida, quais as dificuldades enfrentadas para obter os benefícios oriundos da mesma?
- ✓ Baseado nas dificuldades apontadas, quais as estratégias de superação adotadas pelo grupo para dar continuidade à experiência?

Bloco 6: Quanto a nova legislação

- ✓ Qual o conhecimento de você em relação à lei nº 11.947 que possibilita a aquisição de, no mínimo 30% de produtos da agricultura familiar?
- ✓ Quais as medidas que serão tomadas a partir desta nova legislação?
- ✓ No seu ponto de vista, quais os avanços a nível local/regional com esta nova regulamentação.