



UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL – UFFS
CAMPUS CERRO LARGO
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

MÁRCIA TSCHIEDEL

**O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) E O
DESENVOLVIMENTO LOCAL: ESTUDO DE DOIS MODELOS DE IMPLANTAÇÃO
NO MUNICÍPIO DE CERRO LARGO – RS**

CERRO LARGO – RS

2020

MÁRCIA TSCHIEDEL

**O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) E O
DESENVOLVIMENTO LOCAL: ESTUDO DE DOIS MODELOS DE IMPLANTAÇÃO
NO MUNICÍPIO DE CERRO LARGO – RS**

Dissertação de Mestrado apresentada para o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Edemar Rotta

Linha de Pesquisa: Estado, Sociedade e Políticas de Desenvolvimento.

CERRO LARGO

2020

Bibliotecas da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS

Tschiedel, Marcia

O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) E O DESENVOLVIMENTO LOCAL: ESTUDO DE DOIS MODELOS DE IMPLANTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE CERRO LARGO - RS / Marcia Tschiedel. -- 2020.

127 f.:il.

Orientador: Doutor Edemar Rotta

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Fronteira Sul, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas, Cerro Largo, RS, 2020.

1. Desenvolvimento Local; Políticas Públicas; Programa Nacional de Alimentação Escolar.. I. Rotta, Edemar, orient. II. Universidade Federal da Fronteira Sul. III. Título.

MÁRCIA TSCHIEDEL

**O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) E O
DESENVOLVIMENTO LOCAL: ESTUDO DE DOIS MODELOS DE
IMPLANTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE CERRO LARGO – RS**

Dissertação de Mestrado, apresentada para o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas.

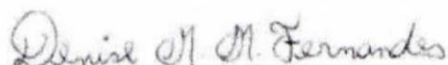
Esta dissertação foi defendida e aprovada pela banca em: 11/09/2020.

BANCA EXAMINADORA:

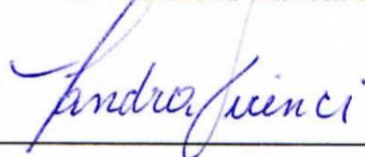


Prof. Dr. Edegar Rotta – UFFS

Orientador



Prof. Dra. Denise Medianeira Mariotti Fernandes – UFFS



Prof. Dra. Sandra Beatriz Vicenci Fernandes - UNIJUÍ

RESUMO

Esta dissertação traz uma investigação sobre políticas públicas e desenvolvimento. O *locus* de estudo é o município de Cerro Largo, localizado na Região Noroeste do Rio Grande do Sul. Os referenciais teóricos pautaram-se nas temáticas sobre Política Pública e Desenvolvimento, as Políticas Públicas Educacionais para a Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional e, por fim, o PNAE no Desenvolvimento Local e a Agricultura Familiar com a Promoção de Cadeias Curtas. A análise está focada no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), entre 2010 e 2018. Esse período foi selecionado a fim de se buscar elementos sobre a implantação do programa após a Lei 11.947/2009, a qual estabelece que, no mínimo, 30% dos recursos devem ser destinados para a aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar. Para a análise, foram selecionados dois modelos distintos, um centralizado na Prefeitura Municipal, que representa o programa na rede municipal de educação e outro descentralizado no âmbito da Escola Estadual de Educação Básica Eugênio Frantz, recorte utilizado para representar a rede estadual. Esta dissertação pode ser classificada como exploratória e qualitativa, pois utiliza técnicas de coleta de dados bibliográficos, documentais e entrevista em profundidade com sujeitos envolvidos no contexto do PNAE no município: sujeitos da Prefeitura Municipal, da Escola Estadual e fornecedores do Programa. Traz como resultado, uma revisão bibliográfica sobre o programa, o histórico do programa no município, aspectos sobre o que mudou a partir da Lei 11.947/2009, sobre as parcerias estabelecidas, sobre a forma como as instituições se organizaram, as estruturas montadas para o programa, aspectos sobre a gestão, as etapas de compras, entregas, pagamentos, volumes envolvidos e formas de fiscalização. A construção de uma análise comparativa entre o modelo da Rede municipal e a Rede estadual aponta as suas dificuldades e importância do programa para o desenvolvimento local. As dificuldades podem ser pautadas em três aspectos principais: a aquisição de produtos da agricultura familiar; a burocracia estabelecida em torno do programa e; os baixos recursos em relação às exigências do Governo Federal. Por outro lado, a importância pode ser destacada em cinco aspectos: o significado dos recursos para o comércio local; o fortalecimento da cadeia local, que gera uma qualidade nutricional, um impacto menor em custos de transporte e logística; a geração de renda para as agroindústrias e os agricultores locais; o impacto dessa alimentação para alunos e suas famílias e; a possibilidade de aprendizagem em termos de gestão para comercialização.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Desenvolvimento. Política de Alimentação Escolar. PNAE.

ABSTRACT

This work brings a research about public policies and development. The *locus* of the study is the city of Cerro Largo, sited in the Northwest Region of Rio Grande do Sul. The theoretical references were guided in the thematic about Public Policy and Development, the Educational Public Policies to Nutritive and Nutritional Security Promotion, and lastly, the PNAE in Local Development and Family Farming with Promotion of Short Chains. The investigation is focused in the National School Feeding Program (PNAE), between 2010 and 2018. This period was selected in order to seek for elements about the implementation of the program before the Law 11.947/2009, which establishes that, at least 30% of the resources must be designated to the acquisition of products from the Family farming. To the analysis, two distinct models were selected, one centered in the City Hall, which represents the program in the Municipal Educational System and other decentralized within State School of Basic Education Eugênio Frantz, the side view used to represents the state system. This dissertation is rated as exploratory and qualitative, it uses techniques of collection of bibliographic data, documents and interview in depth with subjects involved in the PNAE context in the city: subject from the City Hall, from the State School and Suppliers from the Program. It brings as a result, a bibliographic review about the program, the city's historic about the program, aspects about what has changed since Law 11.947/2009, about the established partnerships, about the way how institutions are organized, the structures built for the program, aspects about the management, the purchase steps, deliveries, payment, volume involved and inspection. The construction of a comparative analysis, between the municipal system and the state system, points to their difficulties and the program's importance to the local development. The difficulties can be listed in three main points: the acquisition of Family farming products, the bureaucracy established about the program and low costs regarding the Federal Government demands. On the other hand, the importance can be highlighted in five points: the resources meaning to the local commerce that creates a nutritional quality, a less impact of transportation and logistics costs; the income to agro industries and local agriculturists; the impact of this nourishment to students and their families and the learning possibility in management terms for commercialization.

Keywords: Public Policies. Development. School Feeding Policy. PNAE.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Informações do Método	46
Figura 1 – Mapa da localização de Cerro Largo	47
Gráfico 1 – Evolução do IDHM Cerro Largo	48
Figura 2 – Pontos de Venda da Coopacel	58
Quadro 2 – Comparativo entre os modelos PNAE municipal e estadual	82
Quadro 3 – Síntese das ideias que remetem às dificuldades	87
Figura 3 – Síntese das Ideias Chave	90

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Valores repassados por aluno.....	31
Tabela 2 – Execução Físico-Financeira do PNAE - 2017 e 2018.....	36
Tabela 3 – Valores PNAE Prefeitura Municipal de Cerro Largo	61
Tabela 4 – Valores PNAE Escola Estadual de Educação Básica Eugênio Frantz	77

LISTA DE SIGLAS

AEE – Atendimento Educacional Especializado

CAE – Conselho de Alimentação Escolar

CEAE – Conselho Estadual de Alimentação Escolar

CECANE – Centro Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar

CEP – Comitê de ética em Pesquisa

CGU – Controladoria Geral da União

CME – Campanha de Merenda Escolar

CNAE – Campanha Nacional de Alimentação Escolar

CNME – Campanha Nacional de Merenda Escolar

COOPACEL - Cooperativa de Produção e Comercialização da Agricultura Familiar de Cerro Largo

CRE – Coordenadoria Regional de Educação

CRN – Conselho Regional de Nutrição

DAER – Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem

DCNT – Doenças Crônicas não Transmissíveis

DEPLAN – Departamento de Planejamento

DPM – Delegações de Prefeituras Municipais

DRS – Desenvolvimento Regional Sustentável

EAN – Educação Alimentar e Nutricional

EEx – Entidades Executoras

EJA – Educação de Jovens e Adultos

EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

FAO – Food and Agriculture Organization

FEE – Fundação de Economia e Estatística

FISI – Fundo Internacional de Socorro à Infância

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação no Brasil

MCid – Ministério da Cidadania

MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional

MEC – Ministério da Educação

MI – Ministério Da Integração Nacional

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONGs – Organizações Não-Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PIB – Produto Interno Bruto

PMA – Programa Mundial de Alimentos

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar

PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PNDL – Programa Nacional do Livro Didático

PNUD – Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento

Proinfância – Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública de Educação Infantil

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONAN – Programa Nacional de Alimentação e Nutrição

PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

SAN – Segurança Alimentar e Nutricional

SEDUC-RS – Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul

SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

SIGECON – Sistema de Gestão de Conselhos

SMEC – Secretaria Municipal de Educação e Cultura

TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TCU – Tribunal de Contas da União

UEX – Unidades Executoras

UFFS – Universidade Federal da Fronteira Sul

Unicef – Fundo das Nações Unidas para a Infância

USAID – Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA	14
1.2	OBJETIVOS	14
1.2.1	Objetivo geral	14
1.2.2	Objetivos específicos	14
1.3	JUSTIFICATIVA	15
2	REFERENCIAL DE ANÁLISE	17
2.1	AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O DESENVOLVIMENTO	17
2.2	AS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS PARA A PROMOÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	25
2.3	O PNAE E O DESENVOLVIMENTO LOCAL: A AGRICULTURA FAMILIAR E AS CADEIAS CURTAS	38
3	METODOLOGIA	42
3.1	COLETA, TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS	43
3.2	AMOSTRA	44
3.3	LÓCUS DE ANÁLISE - O MUNICÍPIO INVESTIGADO	46
3.4	CONSIDERAÇÕES ÉTICAS	49
4	O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NO MUNICÍPIO DE CERRO LARGO – Análise das experiências da Prefeitura Municipal e da Escola Estadual de Educação Básica Eugênio Frantz	51
4.1	HISTÓRICO DA IMPLANTAÇÃO DO PNAE EM CERRO LARGO	52
4.2	O PNAE NAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CERRO LARGO - A EXPERIÊNCIA DA PREFEITURA MUNICIPAL	56
4.2.1	O Conselho de Alimentação Escolar em Cerro Largo - RS e a implantação do PNAE	65
4.3	O PNAE NAS ESCOLAS DA REDE ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE CERRO LARGO – A EXPERIÊNCIA ESCOLA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO BÁSICA EUGÊNIO FRANTZ	71
4.4	TECENDO CONSIDERAÇÕES SOBRE AS EXPERIÊNCIAS INVESTIGADAS	81
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	92
	REFERÊNCIAS	99
	APÊNDICES	113

1 INTRODUÇÃO

O convívio social exige a adoção de instrumentos que têm como intuito a proteção de direitos e a promoção de uma relação dialógica entre os indivíduos. As Políticas Públicas podem ser compreendidas como o mecanismo pelo qual o Estado realiza tal função, procurando administrar as inúmeras demandas cada vez mais crescentes da sociedade.

O campo de estudos de políticas públicas no Brasil é ainda incipiente (FARIA, 2003), embora seja inegável o seu crescimento (ARRETCHE, 2003). Para Souza (2006), o foco analítico da política pública consiste na identificação do problema que ela procura solucionar, na forma como esse problema se efetiva no sistema jurídico e político (*politics*) e na sociedade política (*polity*).

Nesse sentido, as políticas públicas consistem em preceitos que guiam a atuação do poder público e estabelecem normas e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, além de possibilitar as interposições entre os sujeitos da sociedade e do Estado, bem como apresentam uma relação inerente com o desenvolvimento. Portanto, é nessa relação entre políticas públicas e processos de desenvolvimento que se situa o foco dessa pesquisa.

Para Vasconcelos (*apud* OLIVEIRA, 2002), o desenvolvimento, em qualquer das suas dimensões, sejam elas qualitativas ou quantitativas, deve ser o resultado do crescimento econômico acompanhado de melhoria nas condições de vida das populações, ou seja, deve englobar aspectos da composição do produto e a alocação de recursos pelos diferentes setores da economia, de forma a melhorar os indicadores de bem-estar econômico e social (pobreza, desemprego, desigualdade, condições de saúde, alimentação, educação e moradia).

De acordo com Dallabrida (2011), o conceito de desenvolvimento (local, regional, territorial) consiste em um processo de mudança estrutural empreendido por uma sociedade organizada territorialmente, sustentado na potencialização dos ativos e recursos (genéricos e específicos, materiais e imateriais) existentes no local, com vistas à dinamização econômica e à melhoria da qualidade de vida de sua população.

Assim, o desenvolvimento da humanidade pode ser constatado de forma incontestável nos inúmeros e enormes avanços sociais, econômicos, políticos e técnicos que diferenciam as sociedades primitivas das sociedades contemporâneas, e que continuam ocorrendo com velocidade e abrangência cada vez maiores (SIEDENBERG, 2006).

Como ressalta Santos (2000), a valorização da sociedade local é um passo fundamental para superar a perversidade da globalização e a condição de uma nação passiva. A criação de fluxos de relações horizontalizadas, que fortaleça uma resistência aos espaços excludentes

reproduzidos pela sociedade de consumo atual, é que pode permitir a emergência de uma nação ativa, capaz de recriar os espaços econômicos e sociais na direção da minimização das desigualdades (SANTOS, 2000). Diante da escolha de enaltecimento do local, a agricultura familiar vem ganhando espaço nos debates sobre a construção de políticas públicas no Brasil, que mostram a importância dessa categoria social para um desenvolvimento socioeconômico mais equilibrado e sustentável no meio rural (SALGADO *et al*, 2017). Para Müller, Silva e Schneider (2012), a elaboração de políticas públicas centradas na agricultura familiar, contribuiu para a legitimação das ações do Estado neste segmento e o reconhecimento da importância da categoria social na sociedade brasileira. Historicamente, até a década de 90, a Agricultura Familiar brasileira não havia conhecido ainda um conjunto tão amplo de instrumentos de políticas públicas voltados para a sua proteção e desenvolvimento (DELGADO; BERGAMASCO, 2017).

A delimitação do tema nesta dissertação é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), tido como uma importante política pública para o desenvolvimento local, que tem como propósito associar a educação e a segurança alimentar, por meio da alimentação escolar e educação nutricional contribuindo para o desenvolvimento local, principalmente no âmbito da agricultura familiar, uma vez que destina 30% dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para aquisição de produtos oriundos de agricultores familiares e/ou suas associações. Diversos autores, dos quais destacam-se Triches (2010), Amaral (2016), Belik (2016), Fernandes; Schneider; Triches (2016), Wagner; Gehlen; Schultz (2016), vêm direcionando seus estudos no intuito de compreender esta aproximação entre a alimentação escolar, a agricultura familiar e o desenvolvimento local pretendida pelo PNAE, especialmente a partir das alterações introduzidas em 2009, com a Lei 11.947/09.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, Lei nº 9.394/96, prevê no artigo 4º, VIII, que o dever do Estado com a educação escolar pública será cumprido mediante a garantia de “atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”. Desta forma, reconhecendo a importância das políticas públicas no âmbito educacional, a União, em parceria com os demais entes, desenvolvem, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), programas que visam cumprir com este dever do Estado, com a democratização do acesso à educação e a permanência do aluno na escola. Dentre esses, destaca-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como um programa que busca articular a educação, a alimentação escolar e a agricultura familiar, tendo em vista o desenvolvimento das localidades e melhoria nas condições de vida dos indivíduos.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no modelo atual, vem sendo implantado nos municípios brasileiros desde 2009. Trata-se de uma política pública de abrangência nacional que segue legislação e orientações operacionais padronizadas, mas que se realiza através da parceria e da cooperação entre os entes federativos. Estudos (ABREU, 2014; MALAGUTI, 2015; LOPES, 2017; NICOLETI, 2017; SILVA; CUNHA; SILVEIRA, 2017; SILVA, 2019) tem identificado que os processos de implantação e os resultados do Programa tem variado muito entre os municípios, mesmo que a legislação e as orientações operacionais sejam as mesmas.

Diante dessa característica essencial do Programa, enquanto política pública de caráter nacional; da implantação via parceria e cooperação entre os entes federados e; da diversidade de experiências existentes nos municípios brasileiros, é que emerge a pergunta essencial desse estudo: como o Programa apresenta-se no município de Cerro Largo?

Delimita-se o município de Cerro Largo em razão de ser o *lócus* de residência e trabalho da pesquisadora e por acreditar que o PNAE pode ser um instrumento que atua no desenvolvimento local, principalmente a partir da lei 11.947/09 que insere a agricultura familiar no contexto da produção, da comercialização, da geração de renda e qualidade nutricional dos estudantes.

Para operacionalizar essa investigação partiu-se de um estudo bibliográfico e documental no sentido de evidenciar as características básicas do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e sua trajetória histórica de implantação no cenário brasileiro. Paralelo a este estudo do PNAE se fez também uma revisão de literatura em torno dos conceitos básicos que o orientam, em especial os de segurança alimentar, alimentação escolar, política pública, desenvolvimento, desenvolvimento local, agricultura familiar, entre outros. Configurada essa parte de compreensão do Programa e dos conceitos básicos que o orientam partiu-se para um estudo da forma como o mesmo foi implantado no município de Cerro Largo, realizando entrevistas, coleta e análise de documentos.

A compreensão do processo de implantação do Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Cerro Largo é o objetivo básico desse estudo. Tem-se presente que, para isso, faz-se necessário uma imersão na realidade local, conversando com atores, identificando estruturas, entendendo processos, analisando documentos e produzindo inflexões. Aspectos esses que se procura evidenciar nesta dissertação.

1.1 O PROBLEMA DE PESQUISA

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no modelo que assumiu a partir da aprovação da Lei nº 11.947/09, é uma política pública de abrangência nacional, que segue legislação e orientações operacionais padronizadas. Porém, sua implantação ocorre através da cooperação e parceria entre os entes federativos, aspecto esse que pode dar origem a processos e experiências diferenciadas. Diante desse cenário é que pergunta-se Como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), apresenta-se no município de Cerro Largo?

1.2 OBJETIVOS

Segundo Fiorentini e Lorenzato (2009), após determinada a pergunta de pesquisa, surge a necessidade da formulação dos objetivos, que na presente pesquisa estão ligados à relação entre a política pública (Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE) e a sociedade (representada no âmbito da agricultura familiar e das duas redes de ensino beneficiadas) e suas repercussões para o desenvolvimento de Cerro Largo – RS, a fim de se desenvolver os olhares para a elaboração da dissertação.

A partir dos entendimentos colocados acima, optou-se por definir o objetivo geral e os específicos, conforme apresentados a seguir.

1.2.1 Geral

Compreender o processo de implantação do Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Cerro Largo – RS.

1.2.2 Específicos

- a) Entender o Programa Nacional de Alimentação Escolar em seus princípios, objetivos, características e percurso histórico;
- b) Caracterizar o processo de implantação do Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Cerro Largo;
- c) Entender as características que o Programa Nacional de Alimentação Escolar assume na Rede Pública Municipal de Cerro Largo;
- d) Entender as características que o Programa Nacional de Alimentação Escolar assume na Rede Pública Estadual em Cerro Largo;
- e) Comparar as experiências de implantação do Programa Nacional de Alimentação

Escolar nas diferentes redes públicas de educação existentes no município de Cerro Largo;

- f) Identificar possíveis influências da implantação do Programa Nacional de Alimentação Escolar no desenvolvimento local do município de Cerro Largo.

1.3 JUSTIFICATIVA

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é visto como uma ação de política pública importante no contexto das escolas, da educação e de muitas famílias, tanto no contexto da alimentação de alunos como no incentivo da pequena produção da agricultura familiar local. A relação entre a alimentação escolar e o desenvolvimento local pode ser discutida a partir de vários enfoques: na importância das políticas públicas para o desenvolvimento (GOMEZ, 2002; TAVARES, 2002; SIEDBERG, 2004, 2006, 2012; BRASIL, 2003, 2007; BRANDÃO, 2010; CARGNIN, 2011, 2014; DALLABRIDA, 2011, 2017; BELLINGIERI, 2017); as políticas públicas educacionais para a promoção da segurança alimentar e nutricional – o Programa Nacional de Alimentação Escolar, sob a Lei 11.947/09 (FNDE, 2011, 2019; JANUÁRIO, 2013; TRICHES, 2010, 2015; CUNHA, 2015; FROERHLICH, 2010; GRISA, 2012; SILVA; SCHMIT, 2012; ABREU, 2014; COSTA, 2013; FERNANDES, 2013; FREITAS; FREITAS, 2019); o fortalecimento das cadeias curtas e as contribuições para a agricultura familiar através do PNAE (SCARABELOT; SCHNEIDER, 2012; FERRARI, 2011; BELIK; CHAIM; WEIS, 2017); a agricultura familiar e sua contribuição para o desenvolvimento local; (TRICHES, 2010; TRICHES; SCHNEIDER; SIMÕES, 2013; GASTAL *et al.*, 2014; CUNHA, 2015; SILVA, 2015; DELGADO; BERGAMASCO, 2017); entre outros.

O PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar pode ser considerado um dos maiores programas públicos de suplementação alimentar da América Latina e possui como diretrizes, além de “atender as necessidades nutricionais de alunos”, o “apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para aquisição de gêneros alimentícios diversificados, preferencialmente produzidos e comercializados em âmbito local” (FNDE, 2006). A pesquisa dá enfoque à contribuição do Programa para a promoção do desenvolvimento local sustentável, com base na produção e comercialização de produtos produzidos na esfera local, principalmente da agricultura familiar, considerando as implicações da Lei 11.947, de 16 de junho de 2009.

A viabilização das políticas de compras institucionais de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar necessita de estratégias e de concertações para potencializar a interação entre os atores locais (BALEM, 2015), as quais devem ser construídas levando em consideração a realidade de cada local e orientadas pelo envolvimento dos diferentes atores que fazem a operacionalização do Programa. De acordo com Triches e Baccarin (2016), é no nível local, com base na conscientização e liderança dos gestores, profissionais técnicos e da participação da sociedade civil, que se pode garantir efetividade a tudo o que estabelece a legislação federal do PNAE.

Entende-se, que pelos argumentos acima apresentados, o presente estudo possui aderência com o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas, já que o tema trata tanto de desenvolvimento como de políticas públicas.

Ainda sobre a importância desta dissertação, destacam-se as seguintes dimensões: a acadêmica, a social e a econômica. A importância acadêmica dá-se por meio da contribuição à geração de conhecimento científico, com um tema pouco explorado, podendo motivar outros estudos mais aprofundados e particularizados, bem como ser replicado em outros municípios da Região. A importância social ocorre pela geração de conhecimento a partir das análises de uma política pública e a sua relação com a agricultura familiar, especificamente no município de Cerro Largo – RS, o que pode auxiliar no fortalecimento dessa cadeia produtiva tão significativa, podendo atuar no empoderamento social das famílias. E por último, a importância econômica é marcada pela possibilidade de geração de renda a partir do conhecimento para a gestão mais qualificada entre agricultores familiares e PNAE. Esta dissertação está estruturada em 5 partes. Nessa primeira, a introdução, estão apresentados a contextualização, o tema, a delimitação do tema e a pergunta de pesquisa. Como subitens estão os objetivos e a justificativa do estudo. Na segunda parte, estão os referenciais teóricos de análise sobre políticas públicas, desenvolvimento, políticas públicas para segurança alimentar e nutricional, nas quais insere-se o PNAE. Na sequência, apresentam-se as questões da metodologia proposta para a dissertação: coleta e análise de dados, sujeitos e *locus* de pesquisa. Os resultados da dissertação estão na quarta parte, apresentando as experiências investigadas, um comparativo e a contribuição do PNAE na visão desses sujeitos investigados ao longo da pesquisa. Na sequência, apresentam-se as considerações finais da dissertação, as referências e apêndices.

2 REFERENCIAL DE ANÁLISE

A seleção da base teórica utilizada para a construção do referencial de análise nesta dissertação buscou investigar a relação entre a alimentação escolar e o desenvolvimento local, sob as seguintes macro temáticas:

1. A importância das políticas públicas para o desenvolvimento (GOMEZ, 2002; TAVARES, 2002; SIEDBERG, 2004, 2006, 2012; BRASIL, 2003, 2007; BRANDÃO, 2010; CARGNIN, 2011, 2014; DALLABRIDA, 2011, 2017; BELLINGIERI, 2017);
2. As políticas públicas educacionais para a promoção da segurança alimentar e nutricional – o Programa Nacional de Alimentação Escolar, sob a Lei 11.947/09 FNDE (2003, 2006, 2019), JANUÁRIO (2013), TRICHES (2010, 2015), CUNHA (2015), FROERHLICH (2010), GRISA (2012), SILVA; SCHMIT (2012), ABREU (2014), COSTA (2013), FERNANDES (2013), (FREITAS; FERREIRA; FREITAS, 2019);
3. O desenvolvimento local: agricultura familiar e as cadeias curtas (SCARABELOT, SCHNEIDER, 2012); (FERRARI, 2011); BELIK, 2017); (DELGADO; BERGAMASCO, 2017); (TRICHES, 2010); (TRICHES; SCHNEIDER; SIMÕES, 2013); (GASTAL *et al.*, 2014); (CUNHA, 2015); (SILVA, 2015), dentre outros.

2.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O DESENVOLVIMENTO

Política vem de “*polis*” (cidade-estado, em grego). A política deve ser considerada a arte de governar, de gerir o destino do que é público. Tratar de política, é tratar de questões ligadas ao poder (RUA, 2009).

O termo “políticas públicas” está presente em inúmeras áreas do conhecimento, embora que no âmbito da Ciência Política, ele ganhe maior destaque (ARRETCHE, 2003). Mesmo que ainda exista, na literatura, certa controvérsia sobre o significado de política pública, é possível encontrar em diversas definições algumas ideias-chaves convergentes. Uma delas é que políticas públicas resultam de decisões tomadas pelo governo (HOWLETT; RAMESCH, 1995). Geralmente, esse termo remete à noção da ação do governo, do que os governos fazem, porque eles fazem e qual o significado dessas ações. O conhecimento produzido na área das políticas públicas vem servindo a políticos, organizações comprometidas socialmente, bem como para todos aqueles que nessas enxergam um caminho para a mudança e para a construção

de um mundo melhor. Compreender melhor o contexto e mecanismos associados às políticas públicas, permite refletir a respeito do que vem sendo feito, o que está dando certo e o que poderá ser feito na perspectiva de garantir a sua efetividade, ou seja, o quanto que elas estão contribuindo para melhorar a vida das pessoas.

O campo de estudos na área de políticas públicas no Brasil teve um notável crescimento nas últimas décadas. De acordo com Schaeffer (2016), a razão pela qual essa área teve considerável crescimento deve-se, principalmente, às mudanças ocorridas na sociedade brasileira nos últimos tempos. Dentre as inúmeras alterações ocorridas, é possível destacar a elaboração e implementação de novos programas governamentais, bem como da autonomia dos governos locais, além dos programas de reforma do Estado. Outro fator que pode ser apontado é a abertura de oportunidades à participação de segmentos da sociedade, tradicionalmente excluídos, a múltiplas formas de representação de interesses (ARRETCHE, 2003). Desta forma, essas e outras questões associadas à agenda política e social brasileira configuram um desafio para o desenvolvimento das próprias pesquisas na área.

Lasswel e Kaplan (*apud* DYE, 1972) definem política pública como “um programa com objetivos, valores e práticas” enquanto afirma que “é essencial entender a política como tendo meta, objetivo e propósito” (EASTON; LASSWELL; KAPLAN; FRIEDRICH *apud* DYE, 1972). Essas definições insistem que, para uma ação governamental ser rotulada como política pública, deve apresentar objetivos e metas. No entanto, Dye (1972) chama a atenção para o fato de que a política pública pode tanto ser a ação governamental, quanto a inação. Para esse autor, “política pública é tudo aquilo que o governo decide fazer ou não fazer” (DYE, 1972). Já, para Jenkins (1995), a política pública é algo mais preciso e complexo: política pública é um direcionamento de decisões inter-relacionadas tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, em relação à seleção de objetivos e significados de realizá-los em situações específicas onde estas decisões poderiam ser implementadas, em princípio, de acordo com o poder de realização destes atores envolvidos (JENKINS *apud* HOWLETT; RAMESCH, 1995).

Desta forma, as Políticas Públicas consistem em preceitos que guiam a atuação do poder público e estabelecem normas e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, além de possibilitar as interposições entre os sujeitos da sociedade e do Estado, bem como apresentar uma relação inerente com o desenvolvimento.

O termo desenvolvimento aparece em evidência quando trata da sua aplicação e significação, sobretudo no campo político e econômico. O vocábulo tem sido usado para explicar muitas coisas (e ao mesmo tempo, quase nada), podendo adotar um caráter múltiplo, de acordo com o contexto onde foi reproduzido (SAUSEN, 2012). Para Siedenberg (2004), esse

termo adquiriu notoriedade em diferentes áreas científicas, bem como nas discussões sobre o campo das políticas públicas. Além disso, o desenvolvimento é considerado como onibenéfico (GOMEZ, 2002) adotado como um pilar de argumentação, e raramente alguém se opõe a ele, ou o considera indesejado, inesperado ou dispensável, podendo ser considerado uma espécie de “tamanho único”, algo que todos reverenciam, independente de posição, setor, vertente ou entendimento. Talvez, por isso, ele seja cercado de tantas ambivalências, devido a sua abrangência.

Como conceito político, social e econômico, o desenvolvimento ganha visibilidade a partir de um marco histórico fixado no discurso do presidente Harry Spencer Truman, na posse de seu segundo mandato, em janeiro de 1949 (ESTEVA, 2000; GOMEZ, 2002; SIEDBERG, 2011), quando o presidente cita a dicotomia entre desenvolvidos e subdesenvolvidos. Nesse período, o desenvolvimento passou a ser marcado pela industrialização e pelo crescimento econômico, avaliado por critérios que mediam a atividade econômica (GOMEZ, 2002).

Na década seguinte, houve uma preocupação com o padrão de vida da população, e surge o paradigma do desenvolvimento social (BELLINGIERI, 2017), com a preocupação em relação à pobreza. No início da década de 70 passa-se a considerar a problemática ambiental, sendo que Sachs (2000) coloca que, após a preocupação com as questões econômicas e financeiras das décadas de 40 e 50, surge uma espécie de guinada nos olhares sobre o desenvolvimento. Nesse novo momento, discute-se questões sobre o planeta e estabelece-se o paradigma do ecodesenvolvimento, ou desenvolvimento sustentável.

No final da década de 80, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)¹ cria o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)², calculado a partir da combinação de indicadores sobre renda, educação e saúde (PNUD, sd). Esse índice foi adaptado para muitos cenários nacionais e, com isso, é institucionalizado o desenvolvimento humano (BELLINGIERI, 2017).

¹ O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) existe há mais de 50 anos e objetiva contribuir para o crescimento inclusivo e sustentável, de forma contínua e em bases democráticas, sempre em parceria com o Estado, a sociedade civil organizada e o setor privado. O PNUD, atualmente em 170 países e territórios, tem a constante missão de alinhar seu trabalho às necessidades do país, colaborando no desenvolvimento de políticas, habilidades de liderança, capacidades institucionais, resiliência e, especialmente, erradicação da pobreza e redução de desigualdades e exclusão social. (PNUD, sd).

² O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral e sintética que, apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, não abrange nem esgota todos os aspectos de desenvolvimento (PNUD, sd).

Nos anos 2000, após análises sobre as desconformidades entre riqueza e bem-estar da população em geral inicia-se o questionamento sobre a eficácia de indicadores objetivos para as análises sobre situações de desenvolvimento, já que altos índices podem não significar qualidade de vida da população como um todo (VEENHOVEN, 2000). Propõe-se então a construção de indicadores subjetivos, baseados nas declarações e percepção das pessoas, inaugurando o desenvolvimento subjetivo (BELLINGIERI, 2017).

Castro e Oliveira (*apud* ROSSINI; ROTTA; BORKOVSKI, 2017 p. 2) destacam que “as políticas públicas e os processos de desenvolvimento têm aspectos bastante dinâmicos, uma vez que, em sua trajetória histórica, cada sociedade reconhece problemas e propõe soluções de acordo com suas capacidades”. Chang (*apud* BRAZIL MARQUES; SIEDENBERG; SCHUCH SANTOS, 2008) argumenta sobre a importância das políticas públicas no desenvolvimento, já que as ações estatais atuam diretamente nos locais e nas vidas das pessoas. Investimentos públicos e políticas públicas têm, portanto, papel fundamental do desenvolvimento local e regional.

A noção de desenvolvimento, seja ele visto no âmbito local, regional ou nacional, é algo complexo. O conceito de desenvolvimento (local, regional, territorial) consiste em um processo de mudança estrutural, empreendido por uma sociedade organizada territorialmente, sustentado na potencialização dos ativos e recursos (genéricos e específicos, materiais e imateriais) existentes no local, com vistas à dinamização econômica e à melhoria da qualidade de vida de sua população (DALLABRIDA, 2011).

Segundo Bramanti (*apud* FERNANDES, 2004), o desenvolvimento regional não depende unicamente da capacidade de atrair empresas para investimentos, mas principalmente da capacidade para promover iniciativas locais, proporcionando uma gama de novas formas que possibilitem uma dinâmica territorial de inovação. Para compreender de forma mais ampla o desenvolvimento regional é necessário utilizar-se de perspectiva multidisciplinar e sistêmica, sem deixar de considerar aspectos culturais, sociais, naturais, econômicos e espaciais. Para Brandão (2010), essa pluralidade de visões é válida, pois contribui para o entendimento em torno da complexidade dos fenômenos que circulam as estratégias de desenvolvimento regional. Além disso, o desenvolvimento regional deve ser capaz de propor soluções para os problemas criados pela dinâmica da economia global, principalmente no que diz respeito à redução das consequências dos graves desequilíbrios espaciais gerados pela globalização.

Segundo Dallabrida (2017), o processo de desenvolvimento regional compreende o esforço gradual das sociedades locais na elaboração de políticas territoriais com o propósito de debater questões relevantes da complexidade contemporânea, o que faz com que a região seja

o sujeito de seu próprio processo de desenvolvimento. Barthe (*apud* LAMAS, 2004) defende que o desenvolvimento local surgiu, em primeiro plano, como um discurso de contestação e de reivindicação frente ao modelo de desenvolvimento fordista (centralizado), que iniciou o seu declínio com a crise dos anos 70.

A questão do desenvolvimento regional e, conseqüentemente as políticas públicas necessárias para o seu estímulo, tiveram maior expansão a partir da década de 1990. Com o Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), ao longo de dois mandatos subsequentes (1995 a 2002), as políticas públicas para promoção do desenvolvimento regional estiveram pautadas em torno de dois planos: “Eixos de Desenvolvimento”, implantado ao longo do 1º mandato com o “Plano Brasil em Ação” e após, no 2º mandato, sob os “Eixos de Integração e Desenvolvimento”, com o “Plano Avança Brasil”. Nesse contexto, as ações do Estado deveriam estar pautadas em uma série de projetos nas áreas de transporte, logística e integração das diferentes regiões de maneira articulada e coordenada. De acordo com Tavares (2002), as intervenções realizadas de maneira concentrada e coordenada em determinadas regiões, promovem impactos mais significativos sobre o restante do sistema econômico nacional e regional do que ações realizadas de forma dispersa e generalizada (TAVARES, 2002).

Já no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), foram realizados ajustes na política econômica do país, na tentativa de retomar o controle da inflação, diminuir o déficit público e ações voltadas à política industrial e agrícola (BOITO, 2006). Além disso, durante os dois mandatos seguidos, o governo Lula adotou uma política de incentivo às exportações, voltada ao agronegócio e aos produtos industriais de baixo agregado tecnológico, bem como a implantação de medidas cambiais e de crédito, além de outras ações. Ainda, houve a retomada de uma ação mais ativa do Estado através da atuação direta de empresas e organismos estatais, de financiamentos por meio de bancos públicos, bem como o uso de técnicas de planejamento e orientação de investimentos, além da articulação com os atores regionais. Tais ações constituíram um diferencial em relação ao governo anterior. Rotta (2007) destaca ainda que essa nova postura do governo se fez sentir no caso da política de desenvolvimento regional ao afirmar que o Brasil necessitava de uma “política nacional” e de uma “ação ativa” do Estado na busca de soluções para as disparidades inter e intra-regionais que caracterizam o perfil socioeconômico do país (ROTTA, 2007).

Assim, é necessário destacar que a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) deva incluir todo o território nacional, abarcando iniciativas do Congresso Nacional e dos diversos entes da federação, além de universidades e de entidades do setor produtivo (empresários, trabalhadores, autônomos, cooperados, etc.), ONGs, dentre outros. Desta forma,

o Governo Federal poderá desempenhar um papel estratégico quanto à concepção e implementação das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento nos diferentes contextos. É necessário que as iniciativas locais e sub-regionais sejam articuladas e encontrem um nexo na Política Nacional, pois num país continental, heterogêneo e desigual como o Brasil, as soluções isoladas podem acarretar maiores riscos de fragmentação. Daí a importância de políticas nacionais capazes de assegurar consistência às iniciativas locais e garantir a integração nacional (BRASIL, 2003).

Em 2011, Dilma Rousseff assumiu o governo com o propósito de dar continuidade aos projetos iniciados no governo Lula, dando ênfase aos projetos e programas para estímulo do crescimento. Para tal, havia a necessidade de estabilidade macroeconômica e de controle da inflação. O foco na capacidade de exportação evidenciou-se como meio de equilibrar a balança comercial, assim como o consequente estímulo à competitividade dos produtos, tanto no mercado interno como no externo. Nessa perspectiva, o Estado fortalece seu papel no planejamento estratégico para facilitar a relação entre mercado e governo, com vistas ao crescimento que estaria na base do estímulo às políticas sociais. Segundo a Presidenta, a associação entre crescimento e “fortes programas sociais” seria capaz de vencer a desigualdade de renda e do desenvolvimento regional (BRASIL, 2011).

Atualmente, no governo de Jair Messias Bolsonaro, o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) será responsável pela articulação entre as grandes estratégias de Desenvolvimento Regional e Urbano (Política Nacional de Desenvolvimento Regional e Política Nacional de Desenvolvimento Urbano), reunindo diversas pastas, dentre elas: habitação, saneamento, mobilidade urbana, proteção e defesa civil, segurança hídrica e desenvolvimento regional e urbano. O novo ministério reúne funções que anteriormente estavam sob responsabilidade dos antigos Ministérios das Cidades (MCid) e da Integração Nacional (MI) (MDR, 2019).

No caso do Rio Grande do Sul, o tema do desenvolvimento regional emerge com maior intensidade a partir da década de 1980, nas discussões sobre a crise que o Brasil enfrentava em decorrência do esgotamento da estratégia de desenvolvimento vigente a partir do Regime Militar. Cargnin (2014) explica que, no Modo de Produção Capitalista, a desigualdade está no âmago da questão e suas marcas podem ser reconhecidas no território. Contudo, a permanência e o aprofundamento das desigualdades devem ser evitados e combatidos, principalmente no que compete ao Estado, que deve buscar atender à totalidade do território. A maneira como tal problema é tratado tem variado de acordo como o Estado desempenha suas funções, bem como

a sua capacidade de propor soluções para um problema que é extremamente complexo (CARGNIN, 2014).

No que se relaciona à dimensão territorial, a partir da promulgação da Constituição Brasileira de 1988, já havia indicativos da retomada de propostas, quanto às competências da União, no que se refere à elaboração e execução dos planos nacionais e regionais de desenvolvimento e ordenamento do território, assim como, determinar entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a redução das desigualdades regionais (CARGNIN, 2014).

Não é possível enfrentar as desigualdades regionais sem ressaltar a importância do processo de planejamento que se concretiza por intermédio dos planos regionais de desenvolvimento, em múltiplas escalas. Os planos regionais são instrumentos que possibilitam coordenar políticas públicas setoriais, procurando convergir ações e resultados que, em última instância, devem orientar o desenvolvimento das regiões. São, sobretudo, referenciais estratégicos e operacionais dos processos de desenvolvimento das regiões, em escalas diferenciadas. Eles permitem coordenar ações e aferir seus resultados, bem como direcionar políticas setoriais que dialogam com os processos de desenvolvimento regional, reconhecendo as singularidades territoriais existentes (BRASIL, 2007).

Os diferentes governos gaúchos que se sucederam desde a redemocratização, diante das forças políticas e econômicas, foram incapazes de superar o padrão de concentração integrado ao sistema internacional de acumulação. Em consonância, o estado ainda assumiu um comportamento de indução da própria concentração, buscando investimentos de qualquer ordem, ainda que estes não atendessem aos objetivos de descentralização econômica e demográfica. Diante da entrada do capital estrangeiro na economia gaúcha, a baixa capacidade financeira e técnica provocou a adesão “por necessidade”, mais do que por ideologia, à concorrência interestadual por meio de “guerra fiscal” e oferta de infraestrutura para a captação de grandes empresas internacionais (FIORI, 2017).

Assim, o crescimento do país, assim como dos estados brasileiros, segundo Veiga (1998), exige uma agenda centrada na distribuição de renda, uma vez que o potencial de crescimento econômico depende fundamentalmente da redução das desigualdades. Esta condição é vista não só como básica para a consolidação da democracia, como também é a principal estratégia para um desenvolvimento efetivo e duradouro.

A agricultura familiar vem ganhando espaço nas discussões em torno da construção de políticas públicas no Brasil, procurando mostrar a importância dessa categoria social para um desenvolvimento socioeconômico mais equilibrado e sustentável no meio rural. Segundo

Müller, Silva e Schneider (2012), a elaboração de políticas públicas, que têm como foco a agricultura familiar, contribuiu para a legitimação das ações do Estado neste segmento e o reconhecimento social da importância desta categoria na sociedade brasileira (SALGADO *et al.*, 2017). Em contraponto à inegável importância econômica e social da agricultura familiar, ela tem sido colocada de lado pelas principais políticas agrícolas (SOUZA; BARBE, 2014). Os investimentos públicos, muitas vezes, são escassos e inacessíveis aos agricultores familiares, principalmente pelo fato das políticas agrícolas, comerciais e cambiais serem direcionadas aos produtores patronais (CORRÊA, 2008; BUAINAIN; ROMERO; GUANZIROLI, 2003; DELGADO, 2003).

A partir da década de 90, essa condição começou a se modificar, resultante da pressão de movimentos sociais e sindicais. Muitas ações nacionais voltadas para a promoção da agricultura familiar, culminaram no desenvolvimento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). A partir desse momento, a agricultura familiar passou a ser vista pelo Estado como segmento estratégico para a produção de matérias-primas, geração de emprego e renda e abastecimento alimentar das populações (GRAZIANO DA SILVA; DELGROSSI; DE FRANÇA, 2012). Para Abramovay (2007), a agricultura familiar seria o espaço para onde convergem desenvolvimento e equidade. Historicamente, até a década de 90, a Agricultura Familiar Brasileira não havia conhecido ainda um conjunto tão amplo de instrumentos de políticas públicas voltados para a proteção e o desenvolvimento desta categoria social.

Ainda que o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) tenha como público-alvo esta categoria social e sua inquestionável relevância para esse segmento, seu desempenho tem sido questionado por não considerar as especificidades e a diversidade de experiências de produção existentes na agricultura familiar (SOUZA; BARBE, 2014). Segundo Andrews (*apud* SALGADO *et al.*, 2017), esta política tem enfrentado alguns problemas para sua implementação junto aos agricultores mais vulneráveis e descapitalizados, enquanto beneficia, de modo singular, unidades de produção familiar que dispõem de melhor situação socioeconômica, especialmente as que se localizam no Sul e Sudeste, e que tem como base o cultivo de produtos competitivos no mercado internacional, tais como o milho e a soja (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Salgado *et al.* aponta que, diante deste quadro, juntamente com a transição na esfera federal ocorrida nos anos 2002/2003, foi necessária a elaboração de instrumentos governamentais para a construção de um novo mercado para a produção agrícola de base familiar, bem como incluir agricultores familiares, principalmente os mais fragilizados

economicamente, aos mecanismos formais de apoio à produção agrícola (SIMÃO; SILVA; SILVEIRA, 2014; SILVA *et al.*, 2012; IPC-IG, 2013). Como resposta a esta demanda, foi criado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em 2003, uma das ações estruturantes do Programa Fome Zero, por meio da Lei Federal 10.696. O PAA se originou a partir de uma tendência recente de programas e políticas públicas no Brasil, com nítido recorte social (SIMÃO; SILVA; SILVEIRA, 2014; GRISA; SCHNEIDER, 2014). Com o PAA, além de constituir um setor estratégico para geração de renda e emprego, a agricultura familiar conquista um importante papel para a segurança alimentar e nutricional do país (BECKER; SACCO DOS ANJOS, 2010).

2.2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS PARA A PROMOÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

O atual sistema de produção ainda mantém 925 milhões de famintos no mundo, apesar do crescimento da produção agrícola mundial e não se pode afirmar que o incremento da modernização da agricultura nos modelos atuais possibilitará reduzir esse contingente, mantendo um grande número de pessoas submetidas à pobreza e à insegurança alimentar (NIEDERLE, 2017). O autor aponta que um dos fatores responsáveis é a flutuação dos preços dos alimentos nos mercados globais associada à manutenção da produção agrícola e agroindustrial em larga escala.

Levantamentos realizados entre 2010 e 2011 pela FAO (2013) apontam que 70 milhões de pessoas encontram-se na linha da pobreza e estão encaminhando-se para a miséria absoluta em função da alta e das variações dos preços dos alimentos. Outra razão que dificulta a produção de alimentos em menor escala é o acesso à terra (principalmente pela parcela mais empobrecida da agricultura familiar), além de um importante elemento que consiste na disputa pela água que aflora em todos os lugares. Pelo mundo afora, um bilhão de pessoas padecem com falta de água, enquanto a agricultura extensiva utiliza 70% dos recursos hídricos. No Brasil, a chamada “política da seca” se mantém no semiárido nordestino ao mesmo tempo em que grandes projetos de irrigação se alastram por todo país. Da mesma forma, os agricultores sulistas criam cada vez mais dependência do suporte público em virtude das seguidas estiagens que assolam a região, aumentando a pressão sobre os recursos de crédito e seguro rural (NIEDERLE, 2017).

Assim, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é uma das mais antigas e importantes políticas públicas brasileiras e que tem como prerrogativa a suplementação alimentar, através da merenda escolar e configura como uma importante ação no âmbito das

políticas sociais e assistenciais do país, além de ser uma estratégia fundamental de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Deste modo, o PNAE vem contribuindo para a formação de hábitos alimentares saudáveis de crianças e jovens em idade escolar, tornando obrigatório o mínimo de 30% do total dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento em Educação (FNDE) aos estados e municípios para a aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar, preferencialmente orgânicos, de produção local, regional ou nacional. O FNDE consiste numa autarquia, responsável pela gestão e execução de grande parte das políticas públicas do Ministério da Educação (MEC) e repassa recursos por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), Caminho da Escola, Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), entre outros (FNDE, 2019).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) teve sua origem mais vinculada com uma campanha de alimentação e evoluiu posteriormente para a configuração de programa, até atingir o modelo atual. O marco inicial se deu na década de 1940, quando o então Instituto de Nutrição defendia a proposta de o Governo Federal oferecer alimentação aos estudantes, porém naquele momento não foi possível concretizá-la, por indisponibilidade de recursos financeiros. Já na década de 1950, foi elaborado um abrangente Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, denominado Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil. Nele foi possível constatar a estrutura de um programa de merenda escolar em âmbito nacional, sob a responsabilidade pública. Desse plano original, apenas o Programa de Alimentação Escolar permaneceu, sendo mantido com o financiamento do Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI), atualmente Unicef (FNDE, 2019).

Em março de 1955, foi assinado o Decreto nº 37.106, que instituiu a Campanha de Merenda Escolar (CME), subordinada ao Ministério da Educação. Com a edição do Decreto nº 39.007, de 11 de abril de 1956, ela passou a denominar-se Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), com a intenção de promover o atendimento em âmbito nacional. Adiante, em 1965, foi alterado para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) pelo Decreto nº 56.886/65 e surgiu um elenco de programas de ajuda americana, entre os quais se destacavam o Alimentos para a Paz, financiado pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID); o Programa de Alimentos para o Desenvolvimento, voltado ao atendimento das populações carentes e à alimentação de crianças em idade escolar e; o Programa Mundial de Alimentos (PMA), da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO/ONU (FNDE, 2019).

A partir de 1976, embora financiado pelo Ministério da Educação e gerenciado pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar, o Programa era parte do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN). Somente em 1979 passou a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar. Com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, ficou assegurado o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental por meio de programa suplementar de alimentação escolar a ser oferecido pelos governos federal, estaduais e municipais (FNDE, 2019).

Assim, desde a sua criação até 1993, a execução do Programa se deu de forma centralizada, ou seja, o órgão gerenciador planejava os cardápios, adquiria os gêneros por processo licitatório, contratava laboratórios especializados para efetuar o controle de qualidade e ainda se responsabilizava pela distribuição dos alimentos em todo o território nacional. Em 1994, foi implantada a descentralização dos recursos para execução do Programa. Foi instituída por meio da Lei nº 8.913, de 12/7/94, mediante celebração de convênios com os municípios e com o envolvimento das Secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal, às quais se delegou a competência para atendimento aos alunos de suas redes e das redes municipais das Prefeituras que não haviam aderido à descentralização. Nesse período, o número de municípios que aderiram à descentralização evoluiu de 1.532, em 1994, para 4.314, em 1998, representando mais de 70% dos municípios brasileiros (FNDE, 2019).

A consolidação da descentralização, já sob o gerenciamento do FNDE, deu-se com a Medida Provisória nº 1.784, de 14/12/98, em que, além do repasse direto a todos os municípios e Secretarias de Educação, a transferência passou a ser feita automaticamente, sem a necessidade de celebração de convênios ou quaisquer outros instrumentos similares, permitindo maior agilidade ao processo. Nessa época, o valor diário per capita era de R\$ 0,13, ou US\$ 0,13 (o câmbio real/dólar nesse período era de 1/1) (FNDE, 2019).

Com a Medida Provisória nº 2.178, de 28/6/2001 (uma das reedições da MP nº 1.784/98), houve grandes avanços ao PNAE. Dentre eles, destacam-se a obrigatoriedade de que 70% dos recursos transferidos pelo governo federal sejam aplicados exclusivamente em produtos básicos e o respeito aos hábitos alimentares regionais, bem como à vocação agrícola do município, fomentando o desenvolvimento da economia local. Outra grande conquista foi a instituição, em cada município brasileiro, do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) como órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento para a execução do Programa. Isso se deu a partir de outra reedição da MP nº 1.784/98, em 2 de junho de 2000, sob o número 1979-19. Atualmente, os CAEs são formados por representantes de entidades civis organizadas, dos trabalhadores da educação, dos discentes, dos pais de alunos e representantes do poder

Executivo. A partir de 2006, uma conquista fundamental foi a exigência da presença do nutricionista como Responsável Técnico pelo Programa, bem como do quadro técnico composto por esses profissionais em todas as Entidades Executoras, o que permitiu uma melhoria significativa na qualidade do PNAE quanto ao alcance de seu objetivo (FNDE, 2019).

Outro marco que merece destaque, a partir de 2006, foi o estabelecimento da parceria do FNDE com as Instituições Federais de Ensino Superior, culminando na criação dos Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição do Escolar – CECANE³, que são unidades de referência e apoio constituídas para desenvolver ações e projetos de interesse e necessidade do PNAE, com estrutura e equipe para execução das atividades de extensão, pesquisa e ensino. Dentre essas atividades, merecem destaque as capacitações dos atores sociais envolvidos no Programa (FNDE, 2019).

O PNAE é conhecido mundialmente como um caso de sucesso de Programa de Alimentação Escolar Sustentável. Nesse contexto, é importante ressaltar os Acordos Internacionais firmados com a Organização das Nações Unidas para Alimentação e a Agricultura – FAO e com o Programa Mundial de Alimentos – PMA, por meio da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores, com vistas a apoiar o desenvolvimento de Programas de Alimentação Escolar Sustentáveis em países da América Latina, Caribe, África e Ásia, sob os princípios da Segurança Alimentar e Nutricional e do Direito Humano à Alimentação Adequada.

Em 2009, a sanção da Lei nº 11.947, de 16 de junho, trouxe novos avanços para o PNAE, como a extensão do Programa para toda a rede pública de educação básica, inclusive aos alunos participantes do Programa Mais Educação e de jovens e adultos, como também a garantia de que, no mínimo, 30% dos repasses do FNDE sejam investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar. Outra mudança importante foi a inclusão do atendimento, em 2013, para os alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado – AEE, para os da Educação de Jovens e Adultos semipresencial e para aqueles matriculados em escolas de tempo integral (FNDE, 2019).

Em relação aos recursos financeiros, o PNAE transfere valores *per capita*s diferenciados para atender as diversidades étnicas e as necessidades nutricionais por faixa etária e condição de vulnerabilidade social. Dessa forma, merece destaque o fato do Programa priorizar os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades

³ Centro Colaborador em Alimentação do Escolar no Rio Grande do Sul está vinculado à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, faz o acompanhamento da Alimentação Escolar e atua em educação permanente, extensão e pesquisas.

quilombolas quanto à aquisição de gêneros da Agricultura Familiar, bem como diferenciar o valor *per capita* repassado aos alunos matriculados em escolas localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos.

Em 2012, aumentou o valor repassado aos alunos matriculados em creches e pré-escolas, sob a diretriz da política governamental de priorização da educação infantil. Em 17 de junho de 2013, foi publicada a Resolução FNDE nº 26, que fortalece um dos eixos do Programa, a Educação Alimentar e Nutricional (EAN), ao dedicar uma seção às ações de Educação Alimentar e Nutricional. Essa medida vai ao encontro das políticas públicas atuais relacionadas à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), visto a existência do Plano de SAN, do Plano Nacional de Combate à Obesidade e do Plano de Ações Estratégicas para o enfrentamento das Doenças Crônicas não Transmissíveis (DCNT).

Destaca-se ainda que, em 2 de abril de 2015, a Resolução CD/FNDE nº 4, considerando o fortalecimento da agricultura familiar e sua contribuição para o desenvolvimento social e econômico local, alterou a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução FNDE nº 26, que tratavam da aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou suas organizações. A Resolução publicada em 2015 modificou a forma de aplicação dos critérios para seleção e classificação dos projetos de venda; estabeleceu o que são grupos formais e informais de assentados da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e quilombolas e critérios para desempate; definiu os locais onde deverão ser divulgados os editais das chamadas públicas; incluiu o documento para habilitação dos projetos de venda dos grupos formais; estabeleceu que os preços dos produtos a serem adquiridos da agricultura familiar são aqueles publicados na chamada pública; definiu o limite individual de venda para o agricultor familiar na comercialização para o PNAE por entidade executora; estabeleceu novas regras para o controle do limite individual de venda dos agricultores familiares e; definiu modelos de edital de chamada pública, de pesquisa de preços de projeto de venda e de contrato (FNDE, 2019).

O Relatório Anual de Gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) representa um dos instrumentos de transparência e prestação de contas de todo o trabalho desenvolvido pela Autarquia, fornecendo informações sobre os resultados alcançados com a execução dos programas, projetos e ações educacionais do Ministério da Educação (MEC) ao longo dos anos. Além disso, faz também projeções de ações e estratégias para o próximo período. O Relatório de Gestão (RG) do ano de 2018 foi produzido em consonância à Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010, e à Decisão Normativa TCU nº 170, de 19 de setembro de 2018, que define sua estrutura e especifica a forma de apresentação

dos resultados institucionais, consolidando essa prestação de contas com os objetivos estratégicos definidos para o período. Seu conteúdo está embasado na visão estratégica da Autarquia para o Ciclo 2018/2022, assim como nos objetivos estratégicos institucionais, segundo as prerrogativas a seguir:

- Implantação de políticas públicas educacionais;
- Assistência técnica aos entes governamentais e demais atores do sistema educacional;
- Formação dos gestores educacionais e comunidade escolar;
- Recursos financeiros para os entes executores e;
- Financiamento estudantil (FNDE, 2019).

O FNDE é uma autarquia federal vinculada ao MEC, responsável pelos projetos, programas e ações da educação básica no país, além de atuar, também, na educação profissional, tecnológica e no ensino superior. Assim, no ano de 2018, contou com um orçamento da ordem de R\$ 58,5 bilhões utilizados para desenvolver projetos de infraestrutura das escolas e execução de políticas públicas, tais como: Alimentação Escolar (PNAE), Transporte Escolar (PNATE e Caminho da Escola), Construção de Creches (Proinfância), Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Livro e Material Didático (PNLD), Plano de Ações Articuladas (PAR), entre outros. Atuou, também, na distribuição de recursos pelo país, por meio da Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), levando em consideração, assim, o desenvolvimento social e econômico das regiões brasileiras e na transferência de parcela do Salário-Educação aos estados, Distrito Federal e municípios (FNDE, 2019).

Assim, o FNDE é o responsável pelo PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar, considerado um dos maiores programas públicos de suplementação alimentar da América Latina e possui como diretrizes, além de “atender às necessidades nutricionais de alunos”, o “apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para aquisição de gêneros alimentícios diversificados, preferencialmente produzidos e comercializados em âmbito local” (FNDE, 2006). A proposta desse estudo teve como foco a análise das experiências locais do município de Cerro Largo para compreender as práticas e as ações de gestão e operacionalização que dão base à implantação do PNAE e que podem impactar no desenvolvimento local. A partir dos documentos e de posicionamentos de sujeitos envolvidos no dia a dia do Programa, pretende-se entender quais as questões e possíveis gargalos que podem ser trabalhados para qualificar a situação vigente.

Assim, o Programa adota como princípios e diretrizes pautadas no direito à alimentação de todo e qualquer cidadão. Desta forma, o Programa tem como propósito

satisfazer as principais necessidades nutricionais dos alunos no período escolar, ofertando ao menos uma refeição diária e, dessa forma, contribuindo com o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar de crianças e jovens. Além disso, através da elaboração de cardápios equilibrados no que se refere ao aporte nutricional, auxilia na formação de hábitos alimentares saudáveis. Desta forma, o Programa da alimentação escolar tem como pretensão realizar a promoção da educação nutricional no âmbito da escola, reforçando a aquisição de hábitos alimentares mais saudáveis, além de diminuir os índices de evasão escolar, como também fomentar a economia local e a vocação agrícola da região (FNDE, 2019).

Assim sendo, o Programa incorpora fatores relacionados à produção, acesso e consumo, no intuito de oferecer alimentação saudável aos alunos de escolas públicas de educação básica e estimular a agricultura familiar local/ regional, bem como a comercialização de gêneros alimentícios usados na merenda, adquiridos no comércio local.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) disponibiliza alimentação escolar e ações relacionadas com educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública. O governo federal transfere aos estados, municípios e escolas federais, recursos financeiros efetuados em 10 parcelas ao ano (fevereiro a novembro) para contemplar os 200 dias letivos, conforme as matrículas em cada rede de ensino. O Programa tem o acompanhamento e fiscalização da sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) e também pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público. Os valores repassados aos estados e municípios são feitos com base no Censo Escolar, realizado no ano anterior.

Atualmente, os valores repassados para cada aluno/dia letivo pela União aos estados e municípios são definidos de acordo com a etapa e modalidade de ensino:

Tabela 1 – Valores repassados por aluno

MODALIDADE DE ENSINO	VALOR
Creches	1,07
Pré-escola	0,53
Escolas indígenas e quilombolas	0,64
Ensino fundamental e médio	0,36
Educação de jovens e adultos	0,32
Ensino integral	1,07
Programa de fomento às Escolas de Ensino Médio em tempo integral	2,00
Alunos do Atendimento Educacional Especializado no contra turno	0,53

Fonte: FNDE, 2019.

No âmbito do PNAE, são atendidos estudantes de toda a Educação Básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público). Importante salientar que o Programa atende milhões de estudantes brasileiros, como prevê o artigo 208, incisos IV e VII, da Constituição Federal. A escola beneficiária precisa estar cadastrada no Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e atender aos critérios estabelecidos na Resolução FNDE nº 26/2013.

O PNAE possui uma coordenação centralizada nacionalmente no FNDE e sua execução é descentralizada através das Entidades Executoras (EEx). A presença do PNAE em todos os estados e municípios do país confere-lhe capilaridade nacional, possibilitando a constituição de diferentes modelos operacionais. Cada EEx responsabiliza-se pela execução do PNAE em suas respectivas redes de ensino. Mesmo que o PNAE possua um *modus operandi* já estabelecido, sua execução é bastante complexa, pelo fato de envolver diversos agentes em diferentes níveis (poder público, órgãos de fiscalização e sociedade civil), sejam eles de nível nacional, estadual e municipal (BASSO; LOPES; AMARAL, 2019).

Quanto às modalidades de gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), os recursos do Governo Federal são transferidos, por intermédio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para a alimentação escolar às Entidades Executoras (EEx), responsáveis por definir a forma de gestão. Assim, a gestão do PNAE pode ocorrer sob três configurações (TCU, 2017):

- a) centralizada: a aquisição e distribuição dos alimentos para as escolas é realizada pela EEx, em que a Secretaria Municipal de Educação atua na função de EEx;
- b) semidescentralizada: modalidade onde a EEx, em geral, a Secretaria Municipal ou Coordenadoria Estadual, realiza as compras de determinados gêneros alimentícios e distribui para as escolas. O restante do recurso é repassado para cada escola para que façam a aquisição de outros gêneros alimentícios, em especial, produtos da agricultura familiar;
- c) descentralizada ou escolarizada: nessa modalidade, a EEx recebe os recursos do FNDE que são repassados integralmente às escolas para que estas, como Unidades Executoras (UEX), façam as aquisições de todos os produtos para a alimentação escolar (BASSO; LOPES; AMARAL, 2019).

O modelo descentralizado (ou escolarizado) é bastante utilizado nas escolas das redes estaduais do país, sendo também o modelo adotado pelas escolas da Rede Pública Estadual presentes no município de Cerro Largo. Os recursos financeiros para a compra da alimentação

escolar são enviados, anualmente, pelo FNDE, em dez parcelas, para a Secretaria Estadual de Educação (EEx), que os repassa integralmente, também de forma parcelada, para as direções das escolas, ao longo de dez meses do ano – período letivo (SEDUC-RS, 2016). O valor *per capita* diário transferido pelo FNDE às EEx varia conforme a modalidade de ensino e contempla 200 dias letivos por ano, como demonstrado na Tabela 1. O volume total de recursos leva em conta o número de alunos matriculados no ano anterior em cada modalidade de ensino. (BASSO; LOPES; AMARAL, 2019). A complementação dos valores é realizada pelo Governo do Estado do RS, que envia por aluno/dia letivo para as escolas estaduais nas seguintes situações: a) escolas que oferecem ensino médio de 1.000 horas, um complemento de 0,60/aluno; b) escolas que têm até 100 alunos, um aditivo de 0,60/aluno e, c) escolas que oferecem ensino em tempo integral recebem um complemento de 1,07/aluno.

No PNAE, a partir da Lei nº 11.947, de 16/6/2009, 30% do valor repassado pelo Programa a estados, municípios e Distrito Federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) deve ser usado na aquisição de produtos alimentícios advindos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural, incluindo as suas organizações, como por exemplo, os cooperativados. Além disso, deve-se dar preferência para produtos provenientes de assentamentos da reforma agrária e de comunidades indígenas e quilombolas. A aquisição de itens da agricultura familiar dispensa a realização de processo de licitação, podendo ser efetuada por meio de Chamada Pública. Tal medida é colocada como importante estímulo para o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades, principalmente daquelas que, historicamente, encontram-se em condições de maior vulnerabilidade social. Nesse trabalho, essa questão emergiu como um fator importante a ser investigado.

A ligação entre a alimentação escolar e a agricultura familiar está alicerçada nas diretrizes estabelecidas pela Lei nº 11.947/09, que trata da alimentação escolar preconizando:

- O emprego da alimentação equilibrada e saudável, abarcando o uso de alimentos variados e seguros, além de respeitar as tradições e culturas regionais/locais e hábitos alimentares saudáveis e;

- O desenvolvimento sustentável, com estímulo para a aquisição de produtos alimentícios diversificados, sazonais, produzidos em âmbito local e pela agricultura familiar.

A associação entre a alimentação escolar e a agricultura familiar tem proporcionado uma importante mudança na alimentação escolar, ao possibilitar que produtos mais saudáveis e com vínculo regional, produzidos no âmbito da agricultura familiar, possam servir de alimento diário de estudantes da rede pública brasileira. A aquisição de produtos da agricultura familiar está regulamentada pela Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, (atualizada pela

Resolução CD/FNDE nº 04, de 2 de abril de 2015), que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no contexto do PNAE. Com base na referida Resolução, a Coordenação Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar – CGPAE/FNDE desenvolveu o Manual de Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar, onde constam orientações para a realização de todas as etapas do processo de aquisição da agricultura familiar.

No que tange a sua operacionalização, são entidades participantes do PNAE:

- Governo Federal, por meio do FNDE – Encarregado por definir as regras do Programa. O FNDE é o responsável pela assistência financeira em caráter complementar, normatização, coordenação, acompanhamento, monitoramento e fiscalização em torno da execução do Programa, além de avaliar sua efetividade e eficácia.

- Entidades Executoras (EEx) – Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e Escolas Federais, que se responsabilizam pela composição de todas as condições para que o PNAE seja executado de acordo com o que estabelece a legislação vigente.

- Unidade Executora (UEX) – Formada por representantes da sociedade civil com caráter jurídico de direito privado, sem fins lucrativos, que sejam vinculados às escolas. As UEX podem ser formadas por iniciativa da escola, da comunidade ou de ambas. As Unidades Executoras podem ser denominadas de diferentes formas, tais como “Caixa Escolar”, “Associação de Pais e Mestres”, “Círculo de Pais e Mestres” ou “Unidade Executora”. As UEX são as representantes da comunidade educacional.

- Conselho de Alimentação Escolar – Tem a responsabilidade de realizar o controle social do PNAE, fazendo o acompanhamento na aquisição dos produtos, verificação da qualidade dos alimentos fornecidos aos alunos, bem como as condições higiênico-sanitárias em que os mesmos são armazenados, preparados e servidos. Além disso, controla a distribuição, o consumo, a execução financeira e avalia a prestação de contas das EEx para a emissão do Parecer Conclusivo.

Além dessas, outras instituições apoiam a atuação do PNAE. Entre elas, se pode citar:

- Tribunal de Contas da União e Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – Órgãos de fiscalização do governo federal;

- Ministério Público Federal – Em parceria com o FNDE, recebe e investiga as denúncias de má gestão do Programa;

- Secretarias de Saúde e de Agricultura dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios – Responsáveis pela inspeção sanitária, por atestar a qualidade dos produtos

utilizados na alimentação ofertada e por articular a produção da agricultura familiar com o PNAE;

- Conselho Federal e Conselhos Regionais de Nutricionistas – Fiscalizam a atuação desses profissionais.

A alimentação, bem como a educação, constitui parte do rol dos direitos fundamentais de todo o brasileiro. É nesse contexto que se destaca o PNAE, com seu objetivo de propiciar a oferta de alimentação escolar, visando contribuir para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem, o rendimento escolar dos estudantes e a formação de hábitos alimentares saudáveis, tornando-se uma “das importantes estratégias implementadas para assegurar tanto o direito à alimentação, quanto o direito à educação” (FNDE, 2017). Os impactos com a execução do PNAE vão além do atendimento a mais de 40 milhões de alunos matriculados na educação básica, propiciando acima de 50 milhões de refeições diárias. Eles se refletem, também, nos resultados do esforço nacional contra a desnutrição, na formação de hábitos alimentares saudáveis e, sobretudo, na melhoria da qualidade da educação, além de ter se convertido em um determinante para o “sustento de dezenas de milhares de agricultores familiares, distribuindo renda e contribuindo com a formação de um mercado para produtos orgânicos, de base agroecológica e da sociobiodiversidade” (FNDE, 2017).

O Programa atende alunos da Educação Básica matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público). Os recursos podem ser utilizados apenas para aquisição de produtos alimentícios. Além disso, é necessário que, no mínimo, 30% do valor do repasse seja utilizado na aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar. Os valores destinados ao atendimento da alimentação dos estudantes são definidos com base no Censo Escolar, realizado no ano anterior. O valor destinado pela União aos estados e municípios, considera cada aluno/dia letivo, definido de acordo com a etapa e modalidade de ensino. Para receber os recursos do PNAE, é obrigatória a constituição do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) do estado /Distrito Federal/ município. Além disso, a Entidade Executora tem outras responsabilidades com o Programa: aportar recursos próprios complementares para a aquisição de gêneros e contratação de serviços para oferta da alimentação escolar; ofertar no mínimo três porções semanais de frutas e legumes no cardápio (adaptados às faixas etárias e conforme hábitos culturais e considerando determinadas restrições; designar nutricionista responsável técnico pelo PNAE e quadro técnico, vinculado à Entidade Executora e; realizar a prestação de contas anual dos recursos do PNAE, até 15 de fevereiro de cada ano. O FNDE tem a competência de fornecer orientações técnicas gerais, bem

como supervisionar a execução do Programa junto aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, para o bom desempenho do PNAE (FNDE, 2011).

De acordo com a Tabela 2, a dotação orçamentária do PNAE, após ajustes, foi da ordem de R\$ 3,96 bilhões e R\$ 4,05 bilhões nos exercícios de 2017 e 2018, respectivamente, para atender cerca de 41,10 milhões de estudantes beneficiários da alimentação escolar. Desse total de recursos, foram efetivamente executados R\$ 3,89 bilhões e R\$ 4,02 bilhões, contemplando, assim, 40,65 e 40,50 milhões de estudantes em 2017 e 2018, respectivamente.

Tabela 2 – Execução Físico-Financeira do PNAE – 2017 e 2018.

Ano	Orçamento R\$ bilhões nominais		Quantidade de estudantes em milhões	
	Estimativa	Execução	Estimativa	Execução
2017	3,96	3,89	41,10	40,65
2018	4,05	4,02	41,10	40,50

Fonte: FNDE, 2019.

Buscando conectar produção e consumo por meio da compra institucional de alimentos da agricultura familiar, diversas políticas voltadas para esse segmento tiveram o seu marco institucional com a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), em 2003, e a reformulação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), com a Lei nº 11.947, de 2009. Esses programas foram elaborados com o objetivo de propor estratégias para promover a segurança alimentar e nutricional e combate à fome (FREITAS; FERREIRA; FREITAS, 2019). Conforme a Lei 11.947/09, municípios e estados brasileiros devem investir, ao menos 30% dos recursos recebidos do PNAE, na compra de produtos da agricultura familiar. A isenção para essa regra pode ocorrer apenas se os agricultores locais não tiverem condições de manter um fornecimento regular e se os produtos não apresentarem condições sanitárias adequadas.

De acordo com diversos autores, onde se podem destacar Januário (2013), Triches (2010, 2015), Cunha (2015), Froerhlich (2010), Grisa (2012), Silva; Schmit (2012), Abreu (2014), Costa (2013), Fernandes (2013), a Lei nº 11.947/09 no âmbito do PNAE é considerada um grande avanço no combate à pobreza rural e à insegurança alimentar. Conforme levantamento realizado por Freitas, Ferreira e Freitas (2019), estudos realizados a partir do surgimento desses programas demonstram o fortalecimento das organizações da agricultura familiar (TRICHES, 2010; TRICHES; SCHNEIDER; SIMÕES, 2013; GASTAL *et al.*, 2014; CUNHA, 2015; SILVA, 2015); ampliação das relações das organizações locais da agricultura

familiar com os agentes governamentais (RIBEIRO *et al.*, 2013; TRICHES; GRISA, 2015); aumento da produção dos agricultores familiares (CUNHA, 2015; LIBERMANN; BERTOLINI, 2015; SILVA, 2015) e; valorização dos produtos locais (TRICHES, 2010; TRICHES; SCHNEIDER, 2010; GRISA, 2012; SILVA, 2015).

Apesar da importância para a alimentação escolar e para a agricultura familiar, o processo de compra e venda dos produtos no contexto desses mercados institucionais é um tanto complexo, seja por envolver diversos tipos de ações relacionadas à potencialização da produção, bem como o processamento, além da distribuição e consumo dos produtos no município. Alguns estudos têm apontado que muitos aspectos desse processo podem ser considerados obstáculos para a efetivação das ações de compra dos alimentos da agricultura familiar. Dentre eles, é possível destacar a dificuldade de compreensão da legislação, a deficiência na organização social e produtiva, bem como a escala de produção, além de questões de ordem política (GASTAL *et al.*, 2014; CUNHA, 2015; SILVA, 2015; MOSSMANN *et al.*, 2017).

A inserção da agricultura familiar no mercado institucional não pode ser considerada apenas no contexto da geração de renda, do cumprimento dos 30% e da compra pública. É preciso que esteja relacionada com o empoderamento das famílias, proporcionando melhoria nas condições de vida dos indivíduos envolvidos e contribuindo com o desenvolvimento local.

Consolidar a agricultura familiar e local como uma alternativa de produção de alimentos implica gerar uma profunda ruptura (FRIEDMANN, 2000; MCMICHAEL, 2009; PLOEG, 2008, 2011), uma vez que esse movimento depende que a sociedade civil, o Estado, a comunidade acadêmica e demais atores sociais reconheçam a agricultura familiar como uma forma de organização da produção que contribui para a resolução de problemas ambientais, sociais e econômicos. Nesse sentido, uma possibilidade é a geração de novas áreas para a ocupação da agricultura familiar, por meio do desenvolvimento de circuitos de comércio de produtos com características locais e tradicionais de cada região (PLOEG, 2008; WILKINSON, 2008).

Conforme Elias *et al.* (2019), o estímulo para compras de produtos da agricultura familiar, como forma de garantir mercados, foi idealizado e planejado como forma de estimular e fortalecer a agricultura familiar brasileira, especialmente aqueles detentores de pequena produção agrícola e que estão à margem dos mercados de comercialização. Ademais, esses agricultores são considerados por terem grande potencial de transformação da realidade rural e da segurança alimentar e nutricional. Assim, o grande desafio de efetividade deste tipo de

política é confirmar que a agricultura familiar possa suprir parte da necessidade alimentar da população, associada ao desenvolvimento do meio rural que, caso a agricultura familiar consiga se organizar para atender um grande mercado, seria capaz de suprir parte da necessidade alimentar da população e paralelamente desenvolveria o meio rural.

As políticas públicas em torno do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) constituem programas estratégicos para o fomento da agricultura familiar e contribuem para a segurança alimentar e nutricional da população, bem como para estimular as cadeias curtas de produção e distribuição de insumos para esse importante segmento, em busca do desenvolvimento local.

2.3 O PNAE E O DESENVOLVIMENTO LOCAL: A AGRICULTURA FAMILIAR E AS CADEIAS CURTAS

Um dos objetivos do PNAE é contribuir para o desenvolvimento local, pois tem como propósito associar a educação e a segurança alimentar por meio da alimentação escolar e educação nutricional, principalmente no âmbito da agricultura familiar.

No contexto da valorização do local e da valorização das cadeias curtas de distribuição de produtos, emergem programas criados a partir de políticas governamentais que buscam incentivar a agricultura familiar através de um contínuo processo de aprimoramento institucional. A elaboração de programas inovadores que, por meio dos mercados institucionais, buscam estimular a produção, aliados a uma preocupação crescente com a segurança alimentar e nutricional, e que revelam ainda a existência de importantes saltos qualitativos nesta trajetória (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

As políticas públicas em torno do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) constituem programas estratégicos para o fomento da agricultura familiar e contribuem para a segurança alimentar e nutricional da população, com grande potencial para alavancar o desenvolvimento local e da geração de emprego e renda, além de promover a reinserção econômica e visibilidade social a esse segmento rural, historicamente marginalizado. Apesar de enfatizar a importância do PAA para a agricultura familiar, diversos estudos têm apontado limitações em sua implementação. Dentre elas, destacam-se a limitada e insuficiente abrangência e atuação do Programa (LEMOS; LIMA, 2014; HESPANHOL, 2013); desigualdade de distribuição regional dos recursos (SIMÃO; SILVA; SILVEIRA, 2014); falta de articulação com outros programas direcionados à agricultura familiar (MARQUES; MOAL; ANDRADE, 2014); dificuldades relacionadas à

operacionalização do Programa e atraso na liberação dos recursos (SALGADO; DIAS, 2013; CERQUEIRA; ROCHA; COELHO, 2006), dentre outras.

O surgimento das redes e movimentos com base ecológica ocorreu na França nos anos de 1980 e chegou ao Brasil em torno dos anos de 1990, marcado por princípios de confiança, equidade e novas configurações nas relações entre produtores e consumidores que pudessem contribuir com o aflorar de uma democracia alimentar embasada na racionalidade socioambiental (BRANDENBURG, 2002). Assim, ao final da década de 1980, uma nova gama de sociólogos e antropólogos econômicos se propuseram a direcionar seus estudos e dedicar seus esforços no intuito de apontar que os mercados constituem construções sociais e políticas e, dessa forma, são fundamentais para fortalecer mecanismos alternativos de desenvolvimento (NIEDERLE, 2017).

Não há como ignorar a importante contribuição da agricultura familiar para a produção de alimentos e para a redução da insegurança alimentar no Brasil, principalmente nas últimas décadas, através da formulação e implantação de políticas que impulsionaram investimentos nesse setor. Dados obtidos no último Censo Agropecuário apontam que a agricultura familiar é responsável por uma parcela considerável da produção de uma variedade de alimentos que contribuem tanto na questão da segurança alimentar, principalmente no que se refere ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), como também nas compras de alimentos que o governo realiza para abastecimento e distribuição a grupos vulneráveis, através do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (SCARABELOT; SCHNEIDER, 2012).

Contudo, segundo os autores supracitados (2012), o papel de maior relevância da agricultura familiar está na agregação de valor à produção agrícola e a sua transformação em produtos e serviços que circulam em nível local. Seu impacto pode ser maior ou menor de acordo com a região, pois além dos efeitos diretos gerados pela agricultura familiar, ainda pode ocorrer o que os economistas classificam como “externalidades territoriais”, onde as vantagens são decorrentes de um ambiente em que há ganhos resultantes das economias de escopo, que necessitam de maior cooperação e interação horizontal (SCARABELOT; SCHNEIDER, 2012).

Sendo assim, nesse contexto é possível verificar a expansão das cadeias agroalimentares curtas ou *short food supply chain*, definidas como um sistema de inter-relações entre atores que estão diretamente engajados na produção, transformação, distribuição e consumo de alimentos (RENTING; MARSDEN; BANKS, 2017), representando a interação da agricultura familiar com as dinâmicas locais de desenvolvimento. A partir das cadeias agroalimentares curtas, é possível verificar formas de comercialização que permitem maior proximidade entre produtores e consumidores, não apenas no aspecto espacial ou físico, mas também podendo ampliar a

interatividade entre eles, em diversos aspectos, fazendo com que um possa conhecer os propósitos do outro (SCARABELOT; SCHNEIDER, 2012). Para Marsden *et al.* (2000), citado por Scarabelot e Schneider (2012), um aspecto importante em uma cadeia curta é o fato do consumidor adquirir o produto e obter informações sobre a origem do mesmo (como, onde e por quem foi produzido) em contraposição à alimentação padrão produzida pela agricultura industrial caracterizada por Ploeg (2008) como “impérios alimentares”. Wilkinson (2008) argumenta que essas redes e movimentos sociais favoreceram a reinserção econômica de agricultores familiares brasileiros excluídos do processo de modernização agrícola. Ainda, Scarabelot (2012), Ferrari (2011) e Schneider (2007) defendem que essas iniciativas constituem uma inovação social que traz novas oportunidades aos agricultores familiares e pode contribuir com os processos de desenvolvimento local (SCARABELOT; SCHNEIDER, 2012).

Conforme Scarabelot e Schneider (2012), as cadeias agroalimentares curtas surgem e ganham espaço no complexo mercado globalizado em um momento que as sociedades contemporâneas começam a conviver com o chamado “risco sistêmico”, nominado por Ulrich Beck (1995), onde os problemas de saúde pública, meio ambiente e índices demográficos alcançaram proporções nunca antes projetadas. De outro modo, as cadeias curtas, voltadas a produção rural, passam a ser alternativas para duas importantes dificuldades que os agricultores enfrentam: 1) o problema crônico do aumento dos custos de produção, quando inseridos em determinada trajetória tecnológica, faz com que os agricultores fiquem dependentes do uso de insumos externos, tais como sementes, fertilizantes, agroquímicos, etc., e que os encaminha à situação descrita por Ploeg (2008), de *profit squeeze* (compressão do lucro), fazendo com que o aumento dos custos de produção (geralmente em virtude da inovação tecnológica adotada) ocorra mais rapidamente do que os ganhos potenciais de crescimento da produtividade, tendo como resultado uma redução na renda dos agricultores; 2) a outra questão está associada aos fortes movimentos de transformação que vem ocorrendo na sociedade, especialmente no que se refere aos padrões alimentares, denominada de virada da qualidade – *quality turn* (GOODMAN, 2003), que abarca questões relacionadas à segurança alimentar e à qualidade dos alimentos (SCARABELOT; SCHNEIDER, 2012).

De acordo com Scarabelot e Schneider (2012), a denominada virada da qualidade está relacionada aos atuais e vigentes riscos alimentares, críticas e descontentamentos frente aos impactos do atual modelo de produção, processamento e distribuição de alimentos. Conforme Goodman (2003), a “virada da qualidade” caracteriza-se como um movimento que se contrapõe ao modelo de produção e consumo em massa associado à economia globalizada e às cadeias agroalimentares longas (SCARABELOT; SCHNEIDER, 2012).

Conforme Niederle (2017), os crescentes apelos por modelos mais sustentáveis de produção e consumo alimentar advêm não somente de demandas e ações ecológicas, mas também de segmentos sociais que passaram a conviver com as dificuldades do processo de industrialização da agricultura. Em face deste contexto e dos problemas associados, pesquisadores apontam para o surgimento de uma nova fase no sistema agroalimentar. Segundo McMichael (2009) e Friedmann (1993) estaria emergindo um regime alimentar que se caracteriza, sob determinadas condições, por despertar maior preocupação das grandes corporações com questões ambientais e, diante de outros aspectos, pelo fortalecimento de experiências e processos de realocização alimentar, o que permite o surgimento de cadeias agroalimentares curtas com moldes de comercialização que permitem proximidade e interatividade entre produtores e consumidores. Além disso, a realocização desses sistemas pode gerar a valorização local, possibilitando a construção de relações de confiança entre os atores e oportunizando relações mercantis menos impessoais e mais enraizadas (*embeddedness*). Essas formas de relacionamento entre produtor/consumidor permitem valorizar a ética, a qualidade e a diferenciação dos alimentos. É no espaço local que as relações sociais de proximidade, interconhecimento e solidariedade são invocadas para promover mecanismos de confiança que podem gerar redução de riscos e custos de transação (NIEDERLE, 2017).

Além disso, do outro lado da cadeia, o consumo alimentar moderno vem acarretando uma verdadeira tragédia para a saúde pública. Obesidade, diabetes, hipertensão e uma série de doenças demonstram os limites dos hábitos alimentares contemporâneos, ao passo que mantêm os impérios das indústrias químicas, as quais detêm o controle da produção de agrotóxicos e remédios. Tem-se aqui um exemplo da integração de mercados dinâmicos: o maior consumidor mundial de agrotóxicos já se tornou o oitavo maior mercado mundial de medicamentos. Sendo assim, se a justificativa que se estabelece no âmbito da produção não é suficiente para argumentar acerca do potencial das redes alimentares alternativas, os efeitos que geram nos padrões de consumo parecem bastante contundentes (NIEDERLE, 2017). Esses e outros argumentos são em decorrência do crescente reconhecimento de que a agricultura familiar pode abarcar um conjunto de novos valores e que parcela significativa da sociedade está cada vez mais propensa a defender e promover a agricultura familiar com vistas ao desenvolvimento local.

3 METODOLOGIA

Neste capítulo são apresentados os caminhos metodológicos que foram percorridos para o desenvolvimento desta dissertação, a qual buscou uma visão mais ampla diante do tema em estudo. Quanto aos aspectos metodológicos, faz-se necessário alguns esclarecimentos importantes:

[...] questões metodológicas não se relacionam simplesmente a procedimentos técnicos e não são uma questão de decidir entre aplicar um questionário ou conduzir entrevistas em profundidade. Ainda que o debate tenha se centrado em torno de uma suposição entre metodologia quantitativa e qualitativa, parece que tal oposição é inteiramente falsa e não toca nas questões fundamentais. A metodologia relaciona-se e, de fato, depende de definições teóricas [...]. (JOVCHELOVITCH, 2000, p. 208).

Assim, o método não pode ser considerado um molde único a ser copiado e seguido de maneira restrita, mas sim um rumo, uma linha a seguir, dependendo do tema estudado, que nesse caso específico, busca responder “Como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) apresenta-se no município de Cerro Largo?” e de cumprir o objetivo geral desse trabalho, no sentido de compreender o processo de implantação do Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Cerro Largo – RS.

Neste trabalho, optou-se por realizar uma abordagem analítica baseada no pressuposto teórico de que as preferências e comportamentos econômicos não podem simplesmente ser incluídos como um indicador de utilidade dos sujeitos individualizados e que esses dependem dos diferentes contextos sociais em que os mesmos atuam (RIZZA *apud* FREITAS; FREITAS, 2019). Ou seja, a partir da implantação da Lei 11.947/09, com a proposição da compra direta de agricultores familiares, surge uma nova possibilidade de arranjo sócio-econômico desse público, buscando contribuir com a comercialização de seus produtos juntamente com ações da Política Pública de Alimentação Escolar. Ainda, a abordagem analítica auxilia na concepção de estudos que centram seus olhares não só no desenho operacional e institucional das políticas, mas também nas relações sociais dos atores (FREITAS; FREITAS, 2019). Neste trabalho especificamente, essas relações foram investigadas junto às percepções dos agentes envolvidos nos contextos junto ao PNAE, na cidade de Cerro Largo – RS.

Toda pesquisa parte de um propósito de saber mais sobre algo. Segundo Bicudo (2005), esse desejo pode constituir-se como uma pergunta, que vem de uma dúvida, de uma incerteza em relação ao que se conhece ou ao que é tido como dado, como certo.

Em relação à classificação deste estudo, pode-se dizer que o mesmo foi identificado a partir dos critérios pautados em Gil (2009), como exploratório, de cunho qualitativo e estudo

de uma realidade concreta, com a coleta de dados combinada a partir de diferentes técnicas: análise bibliográfica, análise documental e as entrevistas em profundidade.

Sobre a pesquisa exploratória:

A pesquisa exploratória é usada em casos nos quais é necessário definir o problema com mais precisão, identificar cursos relevantes de ação ou obter dados adicionais antes de poder desenvolver uma abordagem. As informações necessárias são definidas apenas de forma muito ampla neste estágio, e o processo de pesquisa adotado é flexível e não estruturado (MALHOTRA, 2012, p. 58).

Em relação à abordagem, a pesquisa classifica-se como uma pesquisa qualitativa, já que deixa de lado as preocupações com generalizações, amostras, cálculos e inferências estatísticas e debruça-se sobre os aspectos singulares do que se propõe a estudar. As abordagens qualitativas, de forma geral, são menos estruturadas e proporcionam um relacionamento mais longo e flexível entre pesquisador e entrevistados, e trabalham com informações mais subjetivas, amplas e com maior riqueza de detalhes em comparação com os métodos quantitativos (GIL, 2009). Por meio das abordagens qualitativas desta pesquisa foi possível prestar atenção às falas dos sujeitos, aos documentos escritos, bem como à observação dos fenômenos e características acerca do tema em questão (LIEBSCHER, 1989).

3.1 COLETA, TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS

A coleta de dados é a etapa da pesquisa que se inicia a partir da aplicação dos instrumentos elaborados e das técnicas selecionadas, a fim de efetuar a coleta dos dados necessários. Para isso, são adotados procedimentos que variam de acordo com as circunstâncias ou com o tipo de investigação (MARCONI; LAKATOS, 2017) e, nesta dissertação, destacaram-se, para a coleta de dados, as seguintes técnicas: análise bibliográfica (GIL, 2009), análise documental (CELLARD, 2008) e entrevistas em profundidade (HAGUETTE, 1997; VERGARA, 1998; MARCONI; LAKATOS, 2017).

Nessa etapa a pesquisadora entrou em contato com os entrevistados para registrar os dados, com o procedimento definido para a pesquisa⁴. Os contatos com os sujeitos foram realizados via telefone para agendamento da entrevista conforme disponibilidade de data e horário, a ser realizada no local em que cada um julgasse apropriado. O tempo de duração da entrevista foi, em média, de 2 horas. Antes de cada entrevista ser iniciada, foi realizada uma explanação ao entrevistado, em torno do objetivo e a relevância da pesquisa, a importância de

⁴ Roteiro de Entrevista está no Apêndice 2

sua colaboração na realização da entrevista, na qual foram feitas perguntas abertas, buscando captar a relação do entrevistado com o PNAE relatando suas percepções pessoais e experiências passadas (VERGARA, 1998). As perguntas realizadas consistiram em investigações sobre a implantação do PNAE no município a partir da Lei 11.947/2009, aspectos sobre a gestão, as parcerias realizadas, as estruturas necessárias para o Programa, os processos de compra, distribuição, entrega, fiscalização, as dificuldades enfrentadas e a importância no contexto do município de Cerro Largo e no desenvolvimento local.

Os dados foram tratados de forma qualitativa, codificados e apresentados de forma mais estruturada (VERGARA, 1998). Para a análise dos dados obtidos nas entrevistas em profundidade e na análise documental, as respostas foram transcritas e organizadas para descrever as ideias-chave que respondem à pergunta e aos objetivos desta dissertação. Essas ideias-chave seguiram as recomendações propostas por Bardin (2011) com a análise de conteúdo definida como “um conjunto de instrumentos de cunho metodológico em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a discursos (conteúdos e continentes) extremamente diversificados” (BARDIN, 2011, p. 5). Mesmo com a possibilidade de diversificação das falas, conforme Bardin (2011), existem nos posicionamentos dos entrevistados, ideias recorrentes, que podem ser convergentes ou divergentes, mas que formam um conteúdo em torno da temática, o que permitiu a pesquisadora encontrar respostas para o fenômeno em análise.

Os dados coletados serão armazenados por 5 (cinco) anos, e somente a mestrandia pesquisadora e o professor orientador terão acesso aos mesmos. Após esse período de guarda, serão destruídos via incineração. A devolutiva dos resultados será realizada por meio de envio de email, no endereço eletrônico informado no TCLE⁵.

3.2 AMOSTRA

De modo geral, as pesquisas sociais abrangem um universo de elementos tão grande que se torna impossível considerá-los em sua totalidade. Por esta razão, é muito frequente trabalhar com uma amostra, ou seja, com uma pequena parte dos elementos que compõem o universo. Quando um pesquisador seleciona uma pequena parte de uma população, espera que ela seja representativa dessa população que pretende estudar (GIL, 2009). “Amostra é um subgrupo de uma população selecionado para participação no estudo.” (MALHOTRA, 2012, p. 270).

Neste trabalho, da mesma forma que a coleta, o tratamento e a análise dos dados, as amostras destacadas também estão relacionadas com as duas estratégias de obtenção de dados:

⁵ O Termo de Consentimento e Livre Esclarecimento está no Apêndice 1.

a análise documental e as entrevistas em profundidade. Para cada uma das técnicas, são selecionados sujeitos e objetos distintos. Para a análise documental, foram examinados os documentos acerca do Programa na Prefeitura Municipal e da escola investigada. Para as entrevistas em profundidade, destacam-se os sujeitos da Prefeitura, do ambiente escolar e fornecedores.

A amostra de sujeitos investigados na etapa das entrevistas em profundidade seguiu as orientações de Merriam (2002), utilizando uma pequena amostra não probabilística de investigados, com amostragem intencional, sem a necessidade de cálculos numéricos e estatísticos para entender esse fenômeno específico. As entrevistas em profundidade foram desenvolvidas com duas nutricionistas da Prefeitura (com atuações em períodos diferentes), dois secretários de educação (em mandatos distintos), quatro servidores públicos vinculados à Escola de Educação Básica Eugênio Frantz (um gestor escolar, uma professora, dois servidores técnicos), um servidor público estadual vinculado a Coordenadoria Regional da Educação e três atores relacionados como fornecedores do PNAE (dois de agroindústrias e um de cooperativa). Esses agricultores foram escolhidos, a partir das indicações dos gestores dos programas na Prefeitura Municipal e na Escola, por serem os mais antigos e com maiores volumes de vendas no contexto do programa. As entrevistas receberam um “rótulo” para que as respectivas falas não sejam identificadas, para resguardar o anonimato e as considerações éticas de pesquisas envolvendo seres humanos. Estas 12 pessoas foram classificadas em três grupos distintos: ligados à Prefeitura (P), à escola (E) e a fornecedores da agricultura familiar do Programa (FA). Os rótulos das entrevistas estão descritos da seguinte forma:

- Entrevista P1 – Prefeitura
- Entrevista P2 – Prefeitura
- Entrevista P3 – Prefeitura
- Entrevista E1 – Escola
- Entrevista E2 – Escola
- Entrevista E3 – Escola
- Entrevista FA1 – Fornecedor
- Entrevista E4 – Escola
- Entrevista FA2 – Fornecedor
- Entrevista FA3 – Fornecedor
- Entrevista E5 – Escola
- Entrevista P4 – Prefeitura

Com o intuito de facilitar o entendimento das informações supracitadas, apresenta-se, no Quadro 1, uma síntese do percurso metodológico escolhido para a realização desta dissertação.

Quadro 1 – Informações do Método

PERCURSO METODÓLOGICO	
ENFOQUE DE PESQUISA	Analítica (RIZZA, 2006; FREITAS; FREITAS, 2019)
CLASSIFICAÇÕES DA PESQUISA	Quanto ao Objetivo – Exploratória (GIL, 2009) Quanto à Abordagem – Qualitativa (GIL, 2009)
TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS	Análise Documental (CELLARD, 2008) Entrevista em Profundidade (HAGUETTE, 1997; VERGARA, 1998; MARCONI; LAKATOS, 2017)
TÉCNICA DE ANÁLISE DE DADOS	Análise de Conteúdo (BARDIN, 2011)

Fonte: elaborado pela autora.

É importante salientar que, ao realizar uma pesquisa, há que ter-se em mente que, independentemente da abordagem, das classificações, dos instrumentos de coleta, tratamento e análise de dados, sempre haverá a questão da limitação (VERGARA, 2013). Não é possível definir um método como sendo melhor ou pior, apenas um método surge como mais ou menos adequado para o tratamento do problema em questão, bem como para atingir aos objetivos propostos no estudo.

A postura adotada na pesquisa requer da pesquisadora reflexão, avaliação crítica e um posicionamento claro frente ao objeto a ser investigado. Desta forma, teve-se o cuidado de trazer para o texto a percepção sobre as interpretações realizadas, mostrando que elas se baseiam em materiais produzidos com um método validado.

3.3 LÓCUS DE PESQUISA – O MUNICÍPIO INVESTIGADO

O *locus* de pesquisa foi estabelecido no município de Cerro Largo, na Região Noroeste do Rio Grande do Sul, conforme Figura 1:

Figura 1 – Mapa Localização de Cerro Largo – RS



Fonte: FEE, 2017.

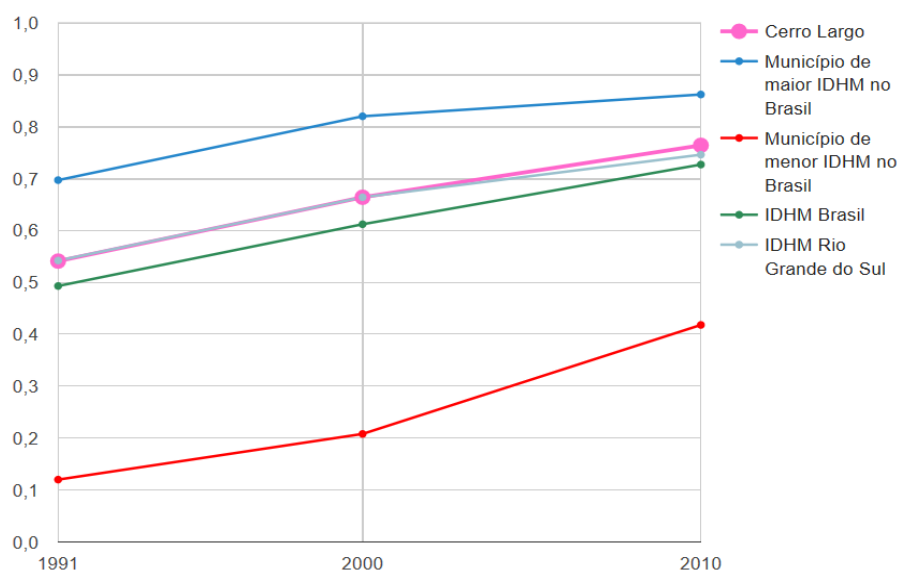
Cerro Largo é um município com área territorial de 177,7 km² e população de 14.201 habitantes (IBGE, 2010), com 79,55% da população na zona urbana e densidade demográfica de 75,6 hab/km² (FEE, 2017). Distancia-se 499 Km de Porto Alegre, no sentido Leste-Oeste, e 36 Km Norte-Oeste de Santo Ângelo (DAER, 2016). Suas coordenadas geográficas são: 28° 08' 52.83" S 54° 44' 17.48". Faz limite com os municípios de Campina das Missões, Guarani das Missões, Mato Queimado, Rolador, Salvador das Missões e Ubiretama.

Trata-se de um município originário do processo de recolonização do antigo território missioneiro, iniciado na segunda metade do século XIX, após a troca definitiva, entre Portugal e Espanha, do território das Missões pela Colônia de Sacramento. Com a desagregação da experiência missioneira, o território passa a ser objeto de disputa entre fazendeiros, caboclos e “colonos imigrantes”. Nas primeiras décadas do século XX, a área hoje pertencente a Cerro Largo recebeu imigrantes, em sua maioria de origem alemã, provenientes das Colônias Velhas, consolidando um modelo de ocupação com base na pequena propriedade (entre 20 e 30 hectares) de economia familiar, na agropecuária, no pequeno comércio, na agroindústria tradicional e na formação de comunidades na área rural.

A economia do município está centrada principalmente no setor de prestação de serviços, comércio e pequenas indústrias, além da produção agropecuária: soja, trigo, milho, suinocultura e gado de leite. A pequena indústria, o comércio e a prestação de serviços giram em torno das necessidades da agropecuária e dos serviços públicos (ROTTA *et al.*, 2015). O Produto Interno Bruto (PIB) somou, em 2014, a cifra de R\$ 576.551,000 mil (IBGE, 2018) e o PIB *per capita* a cifra de R\$ 41.401,06 (FEE, 2017).

As características socioeconômicas geram uma formação social com índices de distribuição de renda bem acima da média estadual (Índice de Gini de 0,47 na comparação com os 0,54 registrados no RS e os 0,53 no Brasil, em 2010), assim como indicadores bastante expressivos nas áreas de saúde (expectativa média de vida de 75,9 anos, na comparação com os 75,4 registrados para o RS e os 73,9 para o Brasil, em 2010) e educação (fluxo escolar por faixa etária e anos de estudo da população adulta). Os dados do Índice de Desenvolvimento Humano situaram Cerro Largo, em 2010, como um município na faixa de Alto Desenvolvimento Humano (IDHM entre 0,700 e 0,799), com indicador de 0,764. A dimensão que mais contribui para o IDHM do município é Longevidade, com índice de 0,849, seguida de Renda, com índice de 0,752, e de Educação, com índice de 0,698 (ATLAS BRASIL, 2017). Cerro Largo ocupa a 304ª posição entre os 5.565 municípios brasileiros segundo o IDHM. A visualização das comparações com os índices do Brasil e do Rio Grande do Sul podem ser obtidos no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Evolução do IDHM de Cerro Largo – RS



Fonte: PNUD, 2010.

Para o estudo selecionou-se duas instituições no município de Cerro Largo – RS: a Prefeitura Municipal, que faz a gestão e execução do PNAE nas escolas municipais e a Escola Estadual de Educação Básica Eugênio Frantz, representativa do universo das escolas da Rede Pública Estadual presente no município. Essas duas instituições foram selecionadas em virtude de alguns posicionamentos importantes para a pesquisa. Cerro Largo é *locus* de residência e de trabalho da pesquisadora, e, portanto, foi considerado como ponto de partida para a análise do PNAE. A Escola Eugênio Frantz é o local de atuação docente da pesquisadora nos componentes curriculares de Biologia e Química nas turmas de ensino médio, além de ser a escola da Rede Estadual com maior número de alunos do município, ofertando Ensino Fundamental e Ensino Médio. Nestes dois espaços definidos buscou-se realizar uma análise comparativa de modelos distintos de gestão voltados para públicos diferentes – educação básica no contexto das escolas e creches municipais e a educação básica na rede estadual de ensino para evidenciar as diferentes formas de implantação e execução do Programa no município.

Nesse contexto, realizou-se a análise sobre os mecanismos de implantação do PNAE nessas duas realidades distintas: a Prefeitura Municipal e a Escola Estadual de Educação Básica Eugênio Frantz.

3.4 CONSIDERAÇÕES ÉTICAS

Nesta dissertação a mestrandia pesquisadora considerou os cuidados necessários para as questões éticas na pesquisa, conforme as Diretrizes Éticas Internacionais para a Pesquisa Envolvendo Seres Humanos (OMS, 1993). Esta dissertação exigiu, para fins de coleta de dados, o contato com pessoas para a realização das entrevistas. Nessa etapa, foram tomadas as devidas atenções em relação à minimização dos riscos e desconfortos acerca da participação na pesquisa, onde o respondente pode optar por participar ou não da coleta de dados, além da garantia do sigilo do respondente.

Os riscos podem ser relacionados com algum tipo de desconforto. Para evitar esse risco, o sujeito pesquisado foi informado sobre o anonimato e também sobre a possibilidade de não participar da pesquisa, sem problema ou qualquer constrangimento. Para amenizar esse desconforto e neutralizar o risco ao participante, a ideia foi sempre deixar o respondente muito à vontade para responder ou não certos questionamentos. Caso o participante sinta-se constrangido com determinada abordagem, ele pode manifestar a opção de não responder. Essa estratégia foi apresentada no início da entrevista para que o entrevistado estivesse seguro e confortável para participar da entrevista.

O estudo foi encaminhado ao Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal da Fronteira Sul (CEP-UFFS), sob processo nº 23266919.1.0000.5564. A coleta de dados foi iniciada somente após a autorização do CEP-UFFS, já que todas as propostas de pesquisas envolvendo seres humanos devem ser submetidas à revisão e aprovação de um ou mais comitês independentes de revisão ética e científica (OMS, 1993).

Todos os respondentes tiveram acesso ao Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), que contém as comunicações sobre a pesquisa (título, pergunta, objetivos, contato do pesquisador, etc.) e a concordância do entrevistado para a participação na coleta de dados. Dessa forma, os requisitos e procedimentos para uma conduta ética foram atendidos na construção desta dissertação.

4 O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NO MUNICÍPIO DE CERRO LARGO: ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS DA PREFEITURA MUNICIPAL E DA ESCOLA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO BÁSICA EUGÊNIO FRANTZ

Este capítulo busca compreender o processo de implantação do Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Cerro Largo – RS. Para tanto, inicia-se com uma contextualização e descrição do histórico do PNAE no município, com posicionamentos sobre o que marca a implantação desse Programa a partir da lei 11.947/2009, com elementos que visam atender o segundo objetivo específico desta dissertação “Caracterizar o processo de implantação do Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Cerro Largo”.

Na sequência, a seção 4.1 apresenta os momentos históricos de implantação do PNAE no município de Cerro Largo, dando conta da descrição de quatro momentos distintos.

A seção 4.2 desenvolve uma análise voltada, especificamente, para o PNAE na Prefeitura Municipal, com a análise descritiva das ações do Conselho de Alimentação Escolar, os valores empregados no Programa, a fim de responder ao terceiro objetivo específico “Entender as características que o Programa Nacional de Alimentação Escolar assume na Rede Pública Municipal de Cerro Largo”.

Na seção 4.3 constam as análises das experiências da Escola Estadual de Educação Básica Eugênio Frantz, recorte utilizado para o quarto objetivo específico “Entender as características que o Programa Nacional de Alimentação Escolar assume na Rede Pública Estadual em Cerro Largo”.

Na seção 4.4, faz-se uma análise comparativa das duas experiências, onde foi possível tecer considerações sobre os limites e as dificuldades que perpassam o Programa, bem como a importância e repercussões do PNAE no desenvolvimento de Cerro Largo. Essa última parte, atende aos objetivos específicos “Comparar as experiências de implantação do Programa Nacional de Alimentação Escolar nas diferentes redes públicas de educação existentes no município de Cerro Largo” e “Identificar possíveis influências da implantação do Programa Nacional de Alimentação Escolar no desenvolvimento local do município de Cerro Largo” .

Esta pesquisa visa compreender o processo de implantação do PNAE no município de Cerro Largo, no Noroeste do estado do Rio Grande do Sul, em dois modelos distintos: na Prefeitura Municipal que adota o modelo centralizado e nas Escolas Estaduais de Educação Básica, partindo do recorte de análise de uma escola da rede estadual de ensino, uma vez que o universo de escolas estaduais do município adotam o mesmo modelo descentralizado. Tem-se presente que se trata de uma política pública de abrangência nacional, que segue legislação e

orientações operacionais padronizadas, mas que se realiza através da parceria e da cooperação entre os entes federativos. A proposta de entender como o Programa apresenta-se no município de Cerro Largo foi pautada em identificar se os diferenciais entre dois modelos estão centrados nos procedimentos operacionais próprios para a implantação do Programa ou decorrem de problemas estruturais do próprio Programa.

4.1. HISTÓRICO DA IMPLANTAÇÃO DO PNAE EM CERRO LARGO

Em termos de contextualização do número de alunos no município, Cerro Largo contava, no ano de 2018 com quatro escolas municipais de Ensino Fundamental I e II e três escolas de Educação Infantil, atendendo um total de 1.675 alunos. Já as escolas estaduais no município de Cerro Largo, apresentam um total de 1.013 alunos, divididos em Ensino Fundamental I e II (3 escolas) e Fundamental II e Ensino Médio (1 escola). A escola adotada como objeto de análise possui as modalidades de Ensino Fundamental II (parcial) e o Ensino Médio (diurno e noturno).

O histórico do PNAE no município de Cerro Largo pode ser descrito em quatro momentos distintos: a gestão centralizada, a gestão municipalizada, a gestão descentralizada da rede estadual e a gestão para inserção da agricultura familiar com a Lei 11.947/2009.

O primeiro momento, da gestão centralizada, quando se iniciou os programas da merenda escolar, caracteriza a gestão centralizada do PNAE, quando eram realizados convênios para a merenda escolar no Brasil diretamente entre o governo federal com organismos internacionais, como o Fundo Internacional de Socorro à Infância – FISI. Nessa época, os cardápios eram elaborados e os alimentos adquiridos no governo federal e distribuídos para os municípios. Sobre esse primeiro momento pode-se destacar dois acontecimentos importantes. O primeiro deles, em 1979, quando as políticas de merenda escolar passam a integrar o Programa Nacional de Alimentação Escolar. O segundo, em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, fica assegurado o direito à alimentação escolar, a ser oferecido pelos governos federal, estadual e municipal.

O segundo momento marca a gestão municipalizada. Em 1994, ocorreu a descentralização dos recursos da alimentação escolar através da Lei 8.913/94. Esta passou a exigir a celebração de convênios com os municípios e envolvimento das Secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal que, a partir de então, ficavam responsáveis pelo atendimento dos estudantes de suas redes de ensino, bem como das redes municipais que ainda não haviam aderido à descentralização. Os recursos da Alimentação Escolar deveriam ser

transferidos mediante a celebração de convênios entre a União e os Estados ou entre a União e os municípios, sendo previsto um valor que deveria ser gasto, exclusivamente, na aquisição de gêneros alimentícios para custear a alimentação de estudantes matriculados no ensino fundamental e em pré-escolas das redes pública e filantrópicas de ensino, durante 200 dias letivos. Em 1998 consolida-se essa gestão municipalizada, quando os repasses de verbas passaram a ser feitos automaticamente, sem a necessidade do município celebrar um convênio com o governo federal, o que propiciou maior agilidade ao processo.

O terceiro momento ocorre a partir do ano de 2001, sendo marcado pela gestão descentralizada da rede estadual. A prefeitura não se responsabiliza mais pela gestão da alimentação escolar das escolas estaduais. O governo federal repassa os valores da alimentação escolar das escolas municipais para a Prefeitura e os valores da alimentação escolar das escolas estaduais para o Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Esse por sua vez, repassa a verba diretamente para as escolas da rede estadual, juntamente com os valores complementares, nos casos pertinentes: quando a escola possui ensino médio de 1.000 horas, quando há ensino fundamental com turno integral ou com escolas de até 100 alunos. Nesse momento pode-se destacar que, embora se esteja em uma gestão descentralizada do governo federal, tanto na rede pública municipal como na estadual, essa última é descentralizada no nível da escola, enquanto a primeira, centralizada na gestão da prefeitura.

E o quarto momento caracteriza a inserção da agricultura familiar no âmbito do PNAE, com a sanção da Lei 11.947/2009, que traz como principal mudança, no artigo 14, a garantia de que, no mínimo, 30% dos repasses dos recursos para alimentação escolar sejam investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar.

Art. 14. 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 tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (BRASIL, 2009).

Um dos entrevistados que atua na prefeitura municipal traz algumas evidências sobre os diferentes momentos da alimentação escolar, relatando a situação anterior à fase da descentralização da alimentação escolar no Brasil, quando os alimentos eram adquiridos pelo Governo Federal e distribuídos para os municípios, que por conseguinte distribuíam para as escolas:

Eu acompanho desde 1994 esse processo do PNAE do município. Antes, até o final de 1993 era tudo centralizado, vinha tudo pronto de cima: eles faziam o cardápio,

compravam e distribuíam para os municípios. Eram enviados alimentos, e muitas vezes chegava leite em pó estragado, tinha o leite de soja, que faziam aqui e chamavam de vaca mecânica e os alunos até iam conhecer, queriam ver como era. Depois em 1994 iniciou a municipalização, onde cada município era responsável por gerir a sua merenda escolar. Daí tinha uma época que cada ano a gente tinha que fazer um projeto para firmar convênio com o governo federal, depois começou a vir automático. Foi melhorando e nesse período logo após a municipalização vinha bastante dinheiro, até chegava final do ano e a gente comprava utensílios, fogão, coisas para cozinha, compramos muita coisa para as escolas. E depois ainda em 2001 mudou a relação da merenda escolar entre as escolas municipais e estaduais, o município ficou responsável pela rede municipal somente. Mas uma mudança grande foi a de 2009 com a lei da agricultura familiar (ENTREVISTA P2).

Nas entrevistas realizadas com atores sociais envolvidos com o PNAE no município, os posicionamentos sobre a implantação, revelam uma experiência bastante desafiadora, em que podem ser destacados alguns aspectos importantes: a dificuldade da aquisição de produtos da agricultura familiar, os recursos repassados que muitas vezes são insuficientes para cumprir as exigências do Programa, a necessidade de parcerias para atender ao Programa e questões referentes a comportamentos dos agricultores familiares.

A questão da inserção da agricultura familiar com a Lei 11.947/2009 é a mais destacada nas falas dos entrevistados. Na entrevista P3 relatou-se que, além da aquisição dos produtos, que requer parcerias, como também relatado na entrevista P4, o comportamento resistente dos agricultores marca essa implantação:

A implantação foi uma luta. Com a lei implementada em 2009, surge o contexto de contemplar compras da agricultura familiar, o que sempre foi muito difícil de conseguir. Foi uma construção junto com as nutricionistas da Prefeitura de pensar nas frutas da época, na qualidade da alimentação e do preparo dessas refeições para os alunos. Teve um envolvimento com Conselho de Alimentação Escolar que já existia há algum tempo. Então em termos de implantação do PNAE depois da lei, toda a questão girou na compra de produtos da agricultura familiar. Isso envolve a própria questão da demanda e da oferta de produtos, da dificuldade cultural de trabalhar com agricultores familiares, que muitas vezes tem muita resistência de entender as exigências de uma política pública e até mesmo a gestão dos valores (ENTREVISTA P3).

A Lei 11.947 de 2009 visa a agricultura familiar e nos primeiros anos o município de Cerro Largo teve bastante dificuldade na compra desses produtos porque nós não tinha os agricultores que poderiam produzir os hortifrúti na quantidade que a gente estava solicitando, não estavam adequados. Daí fizemos muitas reuniões com EMATER, com agricultores para ver como poderíamos fazer isso. A gente teve muita dificuldade principalmente nos hortifrutigranjeiros (ENTREVISTA P4).

Na entrevista P2 tem-se o relato sobre a importância da aquisição da agricultura familiar para o desenvolvimento local e o fortalecimento dos agricultores do município, porém, percebe-se que os agricultores não se prepararam para essa oportunidade:

Eu acredito que a implantação do PNAE com essa lei de 2009 foi uma coisa interessante porque valoriza a nossa região e os nossos produtos aqui, a gente sabe o que consome, e também ajuda a evitar êxodo porque ajuda o produtor. Mas tem uma questãozinha aí que é a quantidade dos produtos da agricultura familiar. Nem sempre tu acha o que a escola precisa, nem sempre tem disponível. E o nosso agricultor não se preparou para isso. As vezes tu acha o produto, com o preço baixinho, mas chega um período que tu não encontra mais. Eles não gostam de diversificar, e hoje tu tem condições de produzir o ano inteiro... (ENTREVISTA P2).

Também sobre comportamentos dos agricultores, o entrevistado FA1 relata:

Com a implantação desse novo modelo PNAE, a partir da lei que exige que se compre da agricultura familiar, esbarrou em alguns problemas. Muitas vezes os agricultores familiares não entendem que precisam fazer adequações, brigam, e aí não querem mais trabalhar com a Prefeitura, mas também brigam porque acham que a Prefeitura tem obrigação. É um comportamento muito difícil, que requer uma construção de um modelo de longo prazo. A gente sabe que não é só aqui, em outros municípios tem isso também, quando a gente conversa com colegas de outros municípios, até nas reuniões às vezes se fala disso. É um desafio sempre, não só aqui (ENTREVISTA FA1).

Em relação aos valores do PNAE, na entrevista P1 é relatado que, frente às exigências do Programa na sua implantação, consideradas onerosas, sem recursos diferenciados para tal fim, figura-se um desafio:

Mas tem uma dificuldade na implantação que muitas vezes não é discutida, e que vai um pouco além da agricultura familiar, que são as exigências nutricionais, por exemplo para alunos com alguma alergia e intolerância. Isso o Programa não contempla com valores diferenciados, mas exigem que sejam observados. Esses alimentos para atender esse tipo de situação são bastante caros, e acaba sendo responsabilidade do município. Isso foi um desafio na época da implantação e ainda requer uma atenção bem especial da equipe que trabalha, tanto nos cardápios, como naquela parte mais de gestão e execução (ENTREVISTA P1).

Essas falas não esgotam as ideias que perpassam as dificuldades da agricultura familiar, dos baixos valores, das parcerias e dos comportamentos dos agricultores, que aparecerão em outros relatos ao longo deste trabalho, comprovando as dificuldades, desafios, avanços e superações para o desenvolvimento local em Cerro Largo. Diante disso, parte-se para a investigação dos dois modelos distintos de implantação e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) desenvolvidos no município de Cerro Largo.

4.2 PNAE NAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CERRO LARGO: A EXPERIÊNCIA DA PREFEITURA MUNICIPAL

A descrição da experiência da implantação do PNAE na Prefeitura de Cerro Largo procura responder ao terceiro objetivo específico desta dissertação, acerca da Rede Municipal de Educação. Busca-se compreender o processo de implantação do PNAE na rede pública de educação municipal em Cerro Largo, atentando para o que mudou a partir da lei 11.947/09, as parcerias realizadas, como se organizou e as respectivas estruturas necessárias para a gestão do Programa, as etapas de compras e pagamentos até a entrega dos produtos nas escolas, os recursos envolvidos e os processos de fiscalização como ferramenta essencial de controle social.

O modelo do PNAE implantado a partir da Lei 11.947/2009, conforme já supracitado, trouxe como principal mudança a obrigatoriedade da aquisição de, no mínimo, 30% dos produtos destinados à alimentação escolar da agricultura familiar.

Quando iniciou essa lei, o município fez um levantamento junto à EMATER para ver quais agricultores teriam condições de fornecer hortifrúti em quantidades suficientes para atender a demanda que a gente precisava nas escolas. E aí começaram a acontecer as chamadas públicas através desse apoio da Emater, e depois, com o passar do tempo, veio o surgimento das Agroindústrias que também foram apoiadas pela EMATER. E ainda, já no período das Agroindústrias veio a organização da COOPACEL, e daí com associados a gente começou a comprar diretamente na cooperativa, e não com só com um agricultor ou outro (ENTREVISTA P2).

Essa mudança fez com que a Prefeitura Municipal buscasse algumas parcerias para o atendimento dessa nova situação. A principal parceria estabelecida deu-se com a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER e com a Cooperativa de Produção e Comercialização da Agricultura Familiar de Cerro Largo – COOPACEL. A parceria estabelecida ocorreu por meio de reuniões e discussões para que se pudessem identificar as possibilidades em relação a produtos e fornecedores para atender ao Programa, e até mesmo para se pensar em novas articulações e encaminhamentos necessários para atuações futuras. Em relação às parcerias:

Desde o início foi Prefeitura, EMATER e COOPACEL. E essa parceria continua até hoje: a gente faz reuniões periodicamente para conversar sobre o surgimento de alguma agroindústria, ou alguma dificuldade. A gente se reúne no mínimo uma vez por ano, faz avaliação, conversa, fala do que está funcionando, do que pode melhorar. Esse tipo de encontro é bem importante e a cooperativa está sempre presente (ENTREVISTA P1).

Sempre tivemos muitas reuniões com a COOPACEL porque nós queríamos intensificar as compras da agricultura familiar, e para isso tinha que ter muita organização: o cardápio tinha que levar em consideração o que tínhamos em cada época, e isso só é possível com parceria e discussão para construções em conjunto, levando em consideração a realidade local. A presidente da COOPACEL vinha toda semana trazer informação sobre o que estava sendo produzido lá nos pequenos agricultores. Isso proporcionou comprar cada vez mais da agricultura e menos produtos industrializados. O Sindicato dos Trabalhadores Rurais, a Secretaria da Agricultura, a EMATER e Conselho de Alimentação Escolar também foram muito presentes e importantes (ENTREVISTA P3).

A COOPACEL – Cooperativa de Produção e Comercialização da Agricultura Familiar de Cerro Largo figura nesse contexto da alimentação escolar como a entidade mais significativa para o atendimento das exigências do PNAE em torno da agricultura familiar, e também no que tange a qualidade nutricional da alimentação escolar, conforme os posicionamentos dos entrevistados. A COOPACEL localiza-se no município de Cerro Largo/RS e foi constituída em 08 de março 2005, com intuito de ser um ponto de venda para as sobras de produção dos cooperados e também para obter incentivos governamentais para a criação de agroindústrias no município além de um acompanhamento por meio de treinamentos profissionalizantes aos interessados em constituir sua agroindústria. Já naquele ano “passou a servir como uma das principais fornecedores de alimentos de produção orgânica e artesanal para as escolas pelos programas de merenda escolar do governo” (ENTREVISTA FA2).

Em 2014, a COOPACEL também passou a fornecer produtos para o Restaurante Universitário da Universidade Federal da Fronteira Sul, o que veio como um amplo fortalecimento da atividade de agricultura familiar, e fez com que nossos produtores fossem contemplados com uma série de cursos e formações, as quais resultaram em certificações de produção orgânica a 4 dos associados.

Em 22 de maio de 2015 foi aberta a filial (popularmente conhecida como Quiosque do Trevo Fritz e Frida) para servir de ponto de apoio para informações turísticas e de venda de produtos coloniais, além de servir como ponto de parada para viajantes. Portanto, possui hoje dois pontos de vendas: o Quiosque de Vendas da Coopacel no Trevo de Acesso ao Município de Cerro Largo –RS, e o ponto de atendimento anexo ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Cerro Largo - RS.

Figura 2 – Pontos de Vendas da Coopacel



Fonte: Dados da Pesquisa

A COOPACEL hoje conta com um total de 85 associados, distribuídos em Cerro Largo (em sua maioria) Campina das Missões, Salvador das Missões, São Pedro do Butiá.

Em um estudo realizado por Botelho *et. al.* (2017) sobre as Cooperativas na Região das Missões, foram identificadas duas situações merecem destaque nessa dissertação, em virtude da aderência com a respectiva temática: o primeiro é a falta da regularidade dos produtos, o segundo é a importância da cooperativa no contexto da alimentação escolar no município de Cerro Largo- RS.

Identificou-se também, no momento da observação, que existem questões em relação a regularidade da oferta de produtos no Cooperativa, já que alguns clientes chegaram para adquirir um item específico e não o encontraram. Isso remonta a necessidade de realizar um trabalho com os sócios da cooperativa, tratando de questões acerca de confiabilidade e oferta regular de produtos à COOPACEL, estimulando os sócios a venderem seus produtos no mercado da cooperativa, criando uma relação de confiabilidade com os clientes. A Coopacel também possui uma relação importante no fornecimento de insumos para a merenda escolar no município de Cerro Largo. (BOTELHO *et al.*, 2017 p. 8).

O Conselho de Alimentação Escolar, fundado como uma estrutura ligada ao PNAE também figura como uma rede de parcerias e como uma estrutura de apoio para a discussão sobre as questões do Programa: “Tem representante do poder executivo, de entidades de trabalhadores da educação, de discentes, de pais de alunos, de Associações de Pais e Mestres e de Clubes de Mães” (ENTREVISTA P3). As discussões que ocorrem no âmbito do CAE são registradas em ata e estão apresentadas na seção 4.2.1 e no Apêndice 3.

As questões pertinentes ao PNAE na rede pública de educação municipal em Cerro Largo são de responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação, situada na sede da Prefeitura Municipal, e contam com a atuação direta da nutricionista da Prefeitura, que desempenha a função de responsável técnica do Programa. A Secretaria de Administração, bem

como a Secretaria da Fazenda, atuam na complementariedade das ações, já que são responsáveis pelas chamadas públicas para consulta de valores dos produtos, organização dos processos e etapas de licitação, com empenho e pagamento aos fornecedores.

A maneira como a Prefeitura se organizou para atender às exigências é descrita a seguir:

Como tinha a dificuldade das quantidades, nos fazíamos pelo menos quatro chamadas por ano, para pegar alimentos da época para evitar que faltasse. Mas mesmo assim as vezes não dava muito certo. Nós conseguimos atender o percentual já no primeiro ano porque nós temos aqui uma agroindústria de laticínios. Aí a gente foi aperfeiçoando, se inteirando da lei e vimos que se desse prioridade para as compras da cooperativa e das agroindústrias, íamos conseguir. Daí a gente começou a comprar tudo com a cooperativa e assim conseguimos até aumentar o percentual de compra da agricultura familiar. Mas os hortifrúti continuavam com problema de entrega, de regularidade, de qualidade. A gente continuava comprando esses hortifrúti mas com as agroindústrias a gente conseguia atingir quase 60% para a agricultura familiar (ENTREVISTA P4).

Sobre a gestão, na implantação do PNAE após a Lei 11.947/2009:

Se manteve junto à Secretaria Municipal de Educação, sempre coordenado pela nutricionista técnica, com os conselhos de apoio, CAE, que é o Conselho de Alimentação Escolar, que troca a cada quatro anos, e o Conselho de Licitações da Prefeitura, que é formado a cada ano, e que auxilia fazendo a chamada pública, mas sempre com total acompanhamento da nutricionista responsável. Daí o restante de estrutura que a gente precisa (carros, computadores, lugares para fazer reunião ou encontros) a secretaria municipal de educação disponibiliza. A formação do CAE é feita por entidades da sociedade civil, representantes do meio escolar, do poder executivo e também representantes dos pais dos alunos, e sempre é organizada nova diretoria sempre de quatro em quatro anos (ENTREVISTA P1).

A necessidade de estruturas de apoio é mencionada, pois a alimentação escolar envolve processos que antecedem a merenda escolar, assim como os subsequentes, como as elaborações de cardápios, processos licitatórios, compras, distribuição, pagamentos, prestações de contas, entre outros:

Não é só o produto, tem que ter toda uma estrutura, tem que ter funcionários para fazer a merenda, tem que ter funcionários para distribuir, para fazer cardápio. Tem que ter funcionário para fazer a compra, tem o administrativo também. É oneroso para o município, mas tem que ter e ser bem feito (ENTREVISTA P2).

Foram realizados cursos de formação para merendeiras, com as diretoras, teve uma de formação fora do município de quase uma semana que participaram dois ou três conselheiros. Quando retornaram foi muito intenso o trabalho do CAE, isso foi uma estrutura de apoio muito importante, até para visitar as cozinhas, ver o que podia melhorar (ENTREVISTA P3).

As Secretarias envolvidas – a da Educação como responsável e as da Administração, da Fazenda atuando de forma complementar, a nutricionista, como responsável técnica do PNAE, o carro com motorista que ficava à disposição, bem como o Conselho de Alimentação Escolar – perfazem a estrutura necessária para o funcionamento do PNAE no município de Cerro Largo.

As ações de compra, distribuição e pagamento seguem uma sequência de consulta pública para verificação dos preços dos produtos e com a média de valores, formula-se o edital de compra de produtos e, segundo o entrevistado P2, “A compra da agricultura familiar é feita sempre na Cooperativa, porque fica mais fácil do que comprar picado de cada um, por causa da licitação”. Ainda, a entrevistada P3 pontua que “sempre compramos mais do que os 30% da agricultura familiar, porque nós queríamos intensificar a parceria com os pequenos”. O pagamento é realizado sempre depois do recebimento:

A compra é feita através de chamada pública, que se organiza da seguinte forma: é feita uma pesquisa de mercado com três valores de mercado dos produtos que a gente vai fazer a compra. Com a média desses três valores a gente faz o valor estipulado no edital da chamada pública com o valor fixo de cada produto, e aí a compra é feita através dessa chamada e o pagamento é realizado em parcelamentos conforme é recebido o valor do governo federal. O pagamento é sempre feito conforme a entrega: entregou, a gente faz o acerto (ENTREVISTA P1).

Um dos fornecedores do Programa descreve o processo de compras apresentando o processo de levantamento de preços e também a necessidade de estar em dia com normas e pagamento de impostos, o que descreve como comprovação de legalidade:

Primeiramente a Prefeitura lança o edital de cotação de preços, que é enviado para nós, e fazemos o levantamento de preços entre os produtores, caso houver mais de um produtor ofertando o mesmo produto é escolhido aquele que oferecer menor preço, então a relação é enviada para a Prefeitura que posteriormente lança o edital com os preços já definidos. Então é feito o preenchimento dos requisitos do edital, fazendo-se um pequeno projeto e são emitidos vários documentos que comprovem a legalidade das agroindústrias que irão fornecer os produtos. Sobre esse processo eu acho que poderia ser modernizado, pois é burocrático. De seis em seis meses tem que imprimir tudo, refazer (ENTREVISTA FA2).

Sobre a entrega e distribuição dos produtos após a compra, em um primeiro momento após a implantação do PNAE a partir da Lei 11.947/2009 ficou a cargo da Prefeitura que disponibilizava um carro com motorista para ir buscar os produtos nos fornecedores e distribuir para as escolas do município. Atualmente a Prefeitura não faz mais a entrega. Na entrevista P1, informa-se que a entrega é responsabilidade da Cooperativa:

A entrega é feita conforme o cronograma que eu monto dependendo do cardápio. E normalmente essa entrega é semanal, mas acontece de ser diário também, por exemplo o pão, que é um produto diário. Mas essa entrega sempre é muito bem acordada já no edital e sempre deu muito certo. E a distribuição, desde o início, lá em 2009, ficou a cargo da Prefeitura, e a Prefeitura tinha um carro para isso. Então a Prefeitura ia lá no agricultor, buscava os produtos e distribuía. Mas agora isso fica para a Cooperativa, como eles têm veículo próprio ela mesma se encarrega da distribuição, o que facilitou muito, pois tem escolas no interior, e esse carro da Prefeitura fazia falta para outras atividades. Então com a Cooperativa fazendo também a distribuição, ajuda muito. (ENTREVISTA P1).

Porém, a entrevistada da Cooperativa COOPACEL retifica a informação da seguinte maneira:

Quando necessário, fazemos as entregas, porém não temos veículo próprio da Cooperativa, aí acaba sendo um associado que entrega ou uma das funcionárias. Inclusive, os produtos derivados de farináceos e de leite, são entregues pelos próprios produtores pelas questões de normas de manutenção dos produtos. Isso desde 2016, com certeza é assim (ENTREVISTA FA2).

De qualquer forma, fica claro que a entrega e distribuição dos produtos foi descentralizada da ação direta da Prefeitura, em virtude também das normas técnicas de manipulação de produtos alimentícios, visando a segurança alimentar e nutricional.

O preparo dos alimentos segue o cardápio elaborado pela nutricionista responsável técnica do Programa. As merendeiras das escolas municipais são responsáveis pelo recebimento dos alimentos, pelo armazenamento e pela preparação diária, de acordo com o cardápio pré-estabelecido.

Os montantes dos valores empregados no PNAE no município de Cerro Largo no período de 2010-2018, pela Prefeitura, bem como os valores de contrapartida, a partir de 2014, com os valores e percentuais empregados na agricultura familiar são apresentados na Tabela 3.

Tabela 3 – Valores PNAE Prefeitura

ANO	TIPO	VALORES	TOTAL PNAE	CONTRA-PARTIDA	AGRIC. FAMILIAR	% AGR FAM	TOTAL GERAL	% CONTRA-PARTIDA
2010	EJA	2.100,00	50.820,00	Não informado	Não informado	Não	50.820,00	Não
	Fundamental	32.880,00						
	Pré-Escola	11.760,00						
	Creche	4.080,00						
2011	EJA	2.160,00	50.040,00	Não informado	Não informado	Não	50.040,00	Não
	Fundamental	30.300,00						
	Pré-Escola	11.220,00						
	Creche	6.360,00						

2012	EJA	2.220,00	55.812,00	Não informado	Não informado	Não	55.812,00	Não
	Fundamental	28.560,00						
	Pré-Escola	14.280,00						
	Creche	10.752,00						
2013	EJA	2.400,00	65.440,00	Não informado	Não informado	Não	65.440,00	Não
	Fundamental	28.440,00						
	AEE	300,00						
	Pré-Escola	26.500,00						
	Creche	7.800,00						
2014	EJA	2.460,00	72.204,00	68.270,00	44.472,52	61,59	140.474,00	48,60
	Fundamental	26.760,00						
	AEE	1.700,00						
	Pré-Escola	21.500,00						
	Creche	10.400,00						
	Mais Educação - Fundamental	9.384,00						
2015	EJA	2.460,00	78.744,00	78.260,71	29.522,20	37,49	157.004,71	49,85
	Fundamental	30.220,00						
	AEE	2.000,00						
	Pré-Escola	19.600,00						
	Creche	16.400,00						
	Mais Educação - Fundamental	8.064,00						
2016	EJA	2.520,00	80.060,00	46.481,02	39.195,15	48,96	126.541,02	36,73
	Fundamental	30.840,00						
	AEE	1.400,00						
	Pré-Escola	26.300,00						
	Creche	19.000,00						
2017	EJA	2.624,00	129.232,00	175.228,12	64.989,06	50,29	304.460,12	57,55
	Fundamental	42.666,00						
	AEE	1.272,00						
	Pré-Escola	32.264,00						
	Creche	44.726,00						
	Mais Educação - Fundamental	5.680,00						
2018	EJA	2688	140.220,00	97.418,18	59.510,00	42,44	237.638,18	40,99
	Fundamental	56.602,00						
	AEE	636						
	Pré-Escola	33.642,00						
	Creche	46.652,00						
	Mais Educação - Fundamental	0						

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa (2020).

O levantamento dos dados aponta para a utilização dos recursos do PNAE, em ações de alimentação escolar, pela Prefeitura Municipal de Cerro Largo desde 2010. No entanto, o acesso aos dados da contrapartida não foram disponibilizados do período de 2010 a 2013, apesar das solicitações formais efetuadas. Assim, infere-se que no período entre 2010 a 2013, a média recebida através do PNAE foi de R\$ 55.500,00 (Cinquenta e cinco mil e quinhentos reais).

Os percentuais de aplicação dos recursos do PNAE, entre 2014 e 2018, na agricultura familiar foram respectivamente os seguintes: 2014 – 61,59%, 2015 – 37,49%, 2016 – 48,96%, 2017 – 50,29% e 2018 – 42,44%, com uma média percentual de aplicação da ordem de 48,15%. A aplicação dos recursos na agricultura familiar se deu de forma muito inconstante com seu menor ano de aplicação (2015) de 37,49% e o maior ano de aplicação (2014) de 61,59%, ou seja, quase o dobro do investimento. Se a média for utilizada como parâmetro, pode-se dizer que aproximadamente 50% dos recursos advindos do PNAE foram utilizados na agricultura familiar. Isso indica o cumprimento do que estabelece o Programa no sentido de contribuir para o fortalecimento da agricultura familiar e fomentar o desenvolvimento da economia local.

Porém, realizando-se uma análise mais detalhada e levando-se em consideração os valores investidos em reais (R\$), é possível notar que nos anos de 2014, 2015 e 2016 a média aproximada foi de R\$ 77.000,00 (setenta e sete mil reais), enquanto 2017 e 2018 foi de aproximadamente R\$ 130.000,00 (cento e trinta mil reais), o que representou um aumento da ordem de 69%. Nesse caso utilizando-se a média ponderada, do percentual aplicado com os recursos aplicados, obteve-se uma média ponderada geral (2014–2018) de R\$ 98.720,39, destinados para a agricultura familiar.

Outra questão que pode ser apontada, apesar de não ser o alvo central desta análise, mas que pode contribuir para alguns encaminhamentos futuros, são os valores atribuídos a título de contrapartida pela Prefeitura Municipal de Cerro Largo. Em 2014 foi de R\$ 68.270,00 (sessenta e oito mil duzentos e setenta reais), o que corresponde a 48,60%, fazendo com que naquele ano fosse aplicado um montante global (repasso + contrapartida) de R\$ 140.474,00 (cento e quarenta mil, quatrocentos e setenta e quatro reais) na alimentação escolar. Já em 2015, a contrapartida da Prefeitura Municipal de Cerro Largo foi no valor de R\$ 78,260,61 (setenta e oito mil duzentos e sessenta reais e sessenta e um centavos), correspondente a 49,85% do total aplicado. Já em 2016, o valor aplicado de contrapartida foi de R\$ 46.481,02 (quarenta e seis mil quatrocentos e oitenta e um reais e dois centavos) o que incide em um percentual aplicado de 36,73% dos recursos. Em 2017, a contrapartida teve uma aplicação de R\$ 175.228,12 (cento

e setenta e cinco mil duzentos e vinte e oito reais e doze centavos), atingindo o percentual de 57,55%. Naquele ano, o valor investido na alimentação estudantil atingiu a maior média no período analisado, totalizando o valor de R\$ 304.460,12 (trezentos e quatro mil, quatrocentos e sessenta reais e doze centavos). E, por fim, em 2018, foram investidos R\$ 97.418,18 (noventa e sete mil, quatrocentos e dezoito reais e dezoito centavos), correspondente a 40,99% de contrapartida municipal, sendo o total investido de R\$ 237.638,18 (duzentos e trinta e sete mil, seiscentos e trinta e oito reais e dezoito centavos).

É possível destacar que as aplicações no PNAE no período de 2010 a 2018, apresentaram um incremento de 175,92%, o que denota um reconhecimento e uma necessidade de investimentos na alimentação escolar do município de Cerro Largo.

Já nos anos em que é possível efetuar uma análise dos investimentos do PNAE na agricultura familiar, que vai de 2014 a 2018, o incremento foi da ordem de 94,20% dos recursos do PNAE e de 33,81% dos recursos aplicados do PNAE na agricultura familiar, indicando que um terço do recurso incremental foi aplicado na agricultura familiar, conforme exigência do artigo 14 da Lei 11947/2009.

Para além das análises da Tabela 3, julga-se importante apresentar o posicionamento dos atores envolvidos com a implementação e execução do Programa, sobre os valores repassados, tidos como limitados e sem reajuste: “Os valores são baixos, tu viu a relação na tabela” (ENTREVISTA P2).

O repasse federal sempre foi insuficiente para a compra do volume total dos gêneros alimentícios. A gente destina essa verba federal para as compras da agricultura familiar, mas ainda assim para a compra dos outros, a Prefeitura tem que complementar. Daí a gente faz a contrapartida para os outros, conforme a necessidade de atender o cardápio. Os valores que vem do federal são muito baixos: o ensino integral, para fazer quatro refeições é 1,07, mesma coisa que a creche, para o dia inteiro. Ensino fundamental e ensino médio é 0,36 centavos, e EJA é 0,32. É muito pouco, insuficiente, então o município arca com o restante que falta, e que é mais de 50% do valor estipulado, com certeza. Teve um reajuste em 2015 ou 2016, e depois não teve mais. E o reajuste foi bem pouco, e até agora mais nada. O valor acaba sendo baixo porque nós temos que atender às necessidades nutricionais de cada aluno, e as necessidades que PNAE exige: quantidade de proteínas, vitaminas, minerais de cada refeição, e para atingir esses parâmetros tem que fazer um cardápio bem completo. Tem também os alunos com alguma alergia ou intolerância, ou restrição alimentar, isso tem que ser considerado na hora de fazer o cardápio, e nas compras e valores também (ENTREVISTA P1).

Nota-se que, na percepção dos atores entrevistados, os valores são baixos e insuficientes, muito embora as exigências da Lei 11.947/2009 estejam sendo cumpridas ao longo desse período.

A fiscalização das ações envolvendo o Programa Nacional de Alimentação Escolar na Prefeitura Municipal é

[...] realizada pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE), Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE), Conselho Regional de Nutrição (CRN), pelo FNDE que realiza o acompanhamento da execução, assim como a fiscalização da aplicação dos recursos, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público (ENTREVISTA P1).

Nesse contexto da fiscalização, o CAE constitui-se como um importante instrumento de controle social, conforme pode ser observado na seção 4.2.1, na qual são descritas as atividades desenvolvidas, as visitas *in loco* para acompanhamento nas escolas, as discussões e encaminhamentos necessários para qualificar as ações do Programa.

4.2.1 O Conselho de Alimentação Escolar em Cerro Largo – RS e a implantação do PNAE

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) do município de Cerro Largo foi criado em 25 de agosto de 2000, a partir da Lei nº 1603/2000 (em ata do dia 13 de maio de 2002 consta a data de criação do Conselho, 25 de agosto do ano de 1995 pela mesma lei anteriormente mencionada), assinada pela prefeita em exercício, atuando como órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento ao Poder Executivo, nas questões relativas à municipalização e à operacionalização da merenda escolar. Das competências do Conselho, pode-se destacar que ele deve acompanhar a aplicação dos recursos federais repassados ao município, bem como zelar pela qualidade dos produtos, desde a aquisição até a distribuição, observando as boas práticas higiênicas e sanitárias, além de receber e analisar a prestação de contas, fornecendo parecer conclusivo referente aos recursos repassados pelo PNAE e que deverá ser encaminhado ao FNDE. Consta que o CAE deve ser composto por sete membros titulares e respectivos suplentes, entre eles: um representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo ente federado; dois representantes das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, indicados pelos respectivos órgãos de representação; dois representantes de pais de alunos matriculados na rede de ensino à qual pertença a EEx, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares; um representante do Clube de Mães e para cada um, haverá um suplente. O mandato dos membros do CAE e Presidente é de dois anos, podendo ser reconduzidos por uma única vez e os conselheiros exercem cargo de serviço público não remunerado.

Dentre as atribuições do CAE, está a realização da análise da prestação de contas dos recursos transferidos pelo FNDE para o município destinados à execução do Programa Nacional de

Alimentação Escolar (PNAE). O Conselho realiza tal análise anualmente, em que são apresentados os valores recebidos do FNDE e repassados ao município, bem como os valores da contrapartida feita pelo município no ano anterior.

Nesta seção, será realizada a apresentação dos dados obtidos a partir da análise documental dos registros do livro de Atas do CAE, cujo termo de abertura data de 11 de maio de 2000, assinado pela Vice-Presidente do Conselho. São apresentadas algumas considerações relevantes que constam nas atas no período de 2010–2018, período sobre o qual versa esta dissertação.

O Livro de Atas contém as narrativas das reuniões do Conselho de Alimentação Escolar e suas deliberações em torno dos temas pertinentes sobre a alimentação escolar, bem como a apreciação dos recursos públicos investidos e ações que se fazem necessárias para a qualificação no atendimento da alimentação escolar. Cabe registrar que consta na 1ª ata que naquela data eram 15 entidades beneficiadas no município, entre elas estão 6 escolas estaduais, 6 escolas municipais, 2 creches e a APAE, e que os recursos disponibilizados para a alimentação escolar eram gerenciados pela Prefeitura Municipal.

A partir do ano de 2001, o município não mais se responsabiliza pelo recebimento e gestão dos recursos da Alimentação Escolar para as escolas estaduais, conforme registrado em ata de 30 de janeiro de 2001. Conforme regimento interno do Conselho, aprovado em 13 de maio de 2002, o CAE se reúne sempre que necessário, em sessões ordinárias e extraordinárias, convocadas pelo seu Presidente.

A seguir são realizadas algumas abordagens em torno das reuniões e das principais ações realizadas pelo CAE durante o período da análise, nos anos de 2010 a 2018.

Nos anos de 2010, 2011 e 2012, ocorreu apenas uma reunião anual de prestação de contas para apreciação dos valores recebidos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), bem como da complementariedade dos recursos pela Prefeitura para aquisição dos produtos para a alimentação dos estudantes das escolas municipais, conforme consta nas análises documentais registradas no Apêndice 3.

No ano de 2013, ocorreu a eleição e posse da nova diretoria do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) em 21 de agosto de 2013, escolhidos para a gestão 2013–2017, contando com representantes dos seguintes segmentos: poder executivo, profissionais da educação, pais/alunos e entidades, com a escolha do Presidente e vice, além de Secretário e Vice. A partir daí, as reuniões passaram a ocorrer mensalmente, até o final daquele ano. A partir das reuniões mensais, diversas demandas foram sendo discutidas, pois além da prestação de contas dos recursos recebidos pelo FNDE e valores da contrapartida municipal, eram tratados distintos

assuntos relativos à alimentação escolar, tais como a elaboração de um regimento interno para o Conselho, como também o treinamento oferecido pelo CECANE (Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar) em Santa Rosa, para a qualificação na gestão e execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), buscando melhorias na aplicação dos recursos públicos e responsabilidade na fiscalização quanto a suas aplicações, procurando oferecer uma alimentação de qualidade aos estudantes, de acordo com a faixa etária e necessidades nutricionais. Além disso, foram formadas equipes para realizar visitação às escolas e averiguar a situação da alimentação escolar no município para a produção de um relatório, apontando falhas, se houver, e a necessidade de melhorias.

O resultado das visitas realizadas nas escolas, apontou a necessidade de qualificação no fornecimento de alguns produtos, tais como pães, frutas e carnes com qualidade inferior à especificada. Os responsáveis pelos estabelecimentos fornecedores foram chamados para dialogar sobre a qualidade dos produtos e caso não ocorressem as melhorias necessárias, seria feita a exclusão do fornecedor para a Alimentação Escolar. Além disso, após as visitas, diversas demandas foram encaminhadas à Secretaria de Educação para que sejam tomadas providências quanto às rotinas na preparação, apresentação, armazenamento e disposição final dos alimentos, bem como o descarte das sobras. Ainda, gêneros alimentícios que não estavam de acordo com os padrões especificados, tais como carnes e farináceos fornecidos por estabelecimentos comerciais e agroindústrias, fornecedores do Programa também deveriam receber maior atenção. Ademais, também foi destacado a necessidade de um plano de ação do CAE para o melhor acompanhamento das ações em torno da alimentação escolar no município, bem como foi solicitado aos gestores escolares que estivessem atentos às questões apontadas nas visitas realizadas com o intuito de qualificar o fornecimento da alimentação escolar.

Naquele mesmo ano, foram realizadas melhorias em algumas escolas, tais como instalação de telas de proteção nas portas e janelas da cozinha, limpeza e substituição das caixas d'água (algumas eram ainda de amianto), além de formações contínuas para as merendeiras, tais como curso no PRONATES e cursos realizados pelo MEC para os Conselheiros e a solicitação de formação para os envolvidos que atuam nas licitações e chamadas públicas para a qualificação do trabalho.

No ano de 2014, a retomada dos trabalhos do CAE, após o recesso, ocorreu com a primeira reunião no mês de março, onde foram tratados temas pertinentes às ações previstas para esse ano, como a formação que será realizada pela EMATER com as servidoras responsáveis pela manipulação dos alimentos nas escolas da rede municipal, bem como a previsão de visitação às agroindústrias fornecedoras do Programa. A prestação de contas,

passará a ser realizada de forma on line pela Presidente do Conselho juntamente ao setor responsável da Prefeitura. Ainda, o CAE fez a solicitação de maiores informações sobre a compra direta de produtos da Agricultura Familiar via Cooperativa Coopacel, destacando ser preciso maior regularidade na entrega dos produtos.

Ainda naquele ano, dados foram encaminhamentos pela nutricionista substituta ao Conselho e Gestores das escolas para trabalhos e acompanhamento conjunto no que se refere à alimentação escolar. A nutricionista destacou a importância sobre o uso de etiquetas de identificação dos produtos e validade, bem como aquisição de armários para o uso pessoal das merendeiras, além de reforçar a importância da manutenção do cardápio pré-estabelecido, como também solicitou o auxílio das equipes diretivas e professores para trabalhar com a conscientização de pais e estudantes sobre a alimentação saudável, evitando a aquisição de alimentos industrializados e ultraprocessados como salgadinhos, bolachas recheadas e refrigerantes em estabelecimentos comerciais próximos às escolas. Para tal, foram desenvolvidas palestras e atividades na Semana da Alimentação Saudável e sugerido a criação de um “Bar Saudável” nas escolas, oferecendo alimentos nutritivos e saborosos para os estudantes. Outra ação realizada no final do ano, foi o remanejamento de produtos entre as escolas, pois há sobras de insumos em algumas enquanto que em outras há falta, evitando a compra e o desperdício de produtos. Além disso, foram realizados encaminhamentos junto à Coopacel com pedidos de providências quanto à qualificação no fornecimento de produtos da agricultura familiar.

Na retomada dos trabalhos do Conselho Municipal de Alimentação (CAE), em 2015, os Conselheiros se reuniram para tratar de vários assuntos, com a presença da nova Secretaria de Educação, tais como: regimento interno do CAE; o trabalho do Conselho e da nutricionista nas escolas; formação continuada para servidoras, destacando a importância de seguir as orientações do CAE e da nutricionista. Além disso, relatados novamente, necessidade de diálogos com alguns fornecedores da agricultura familiar, junto a Coopacel sobre qualidade e assiduidade, como também fornecedores do comércio local quanto a qualidade dos produtos, principalmente frutas e carne. Neste momento também ocorreu a realização da prestação de contas referente ao ano de 2014.

No mesmo ano, deu-se o início dos trabalhos sob a coordenação da nova nutricionista que ingressou no cargo via Concurso Público que fez alguns falas em torno dos recursos federais recebidos pelo Programa, bem como dos recursos aplicados pela Prefeitura Municipal, destacando que a aplicação de recursos municipais são sempre superiores. Novos relatos e encaminhamentos sobre qualidade dos produtos e regularidade de entrega por parte de um

fornecedor. Destacou a continuidade das formações com os servidores, buscando parcerias com SENAR e Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), para o desenvolvimento desse trabalho, bem como os diálogos e palestras com estudantes e pais sobre a alimentação saudável, além de chamar a atenção sobre a comemoração dos 60 anos do PNAE, com um concurso de receitas. Além disso, enfatizou a importância com relação à observância das normas para cozinhas escolares e refeitórios, solicitando que diretores, professores e servidores cumprissem as regulamentações.

Em 2016, houve a retomada dos trabalhos do CAE, após o recesso para deliberar sobre os seguintes assuntos: atribuições e Plano de Ações do CAE; curso de Delegações de Prefeituras Municipais (DPM); aquisição de ar-condicionado Split para cozinhas de algumas escolas municipais; curso para as merendeiras com certificação; realização da 1ª licitação e chamada pública para produtos da agricultura familiar; conclusão da limpeza das caixas d'água e dedetização dos ambientes; construção do cronograma de visitas do CAE às escolas e agroindústrias. Finalizando os trabalhos do ano, fez-se a avaliação sobre as ações do Conselho, destacando o bom trabalho realizado ao longo daquele e de outros anos, em que diversas atividades foram executadas ao longo da gestão dos Conselheiros do CAE. Além disso, destacou-se também o importante trabalho da nutricionista junto às escolas, conversando sobre a nutrição e hábitos alimentares saudáveis. Tratou-se também sobre falta de atualização de dados e de valores, quanto aos recursos repassados para o Programa.

Em 2017, inicialmente, fez-se a reunião do CAE para a prestação de contas da alimentação escolar no ano de 2016. Para tal, foram respondidos aos questionários on-line do Sistema SIGECON (Sistema de Gestão de Conselhos). Em outro momento, os conselheiros reuniram-se para tratar dos seguintes assuntos em pauta: prestação de contas realizada pelo setor de finanças da Prefeitura contaria com a presença de uma funcionária do executivo; produção de um relatório especificando todo trabalho realizado na gestão 2013–2017, onde consta todas as ações realizadas durante o período. A nutricionista ainda destacou a compra efetuada para aquele período via licitação para aquisição dos produtos para a alimentação escolar, bem como o encaminhamento da chamada pública para a agricultura familiar, dando ênfase à questão de que a compra por licitação deverá ser feita de microempresa ou empresa de pequeno porte, bem como que se procurasse adquirir mais produtos das agroindústrias, como carne, ovos, leite e derivados para valorizar mais esse segmento e que as escolas fossem incentivadas a construir e manter hortas com ajuda de pais e alunos com apoio e orientação da EMATER, para complementar a alimentação dos estudantes.

Nesse mesmo ano, foi realizada a escolha e posse dos novos integrantes do Conselho Municipal de Alimentação Escolar para o quadriênio 2017–2021, destacando a necessidade do Conselho constituído para haver o repasse dos recursos federais. A inexistência de CAE implica em bloqueio do repasse do PNAE pelo FNDE. Além disso, seria realizada uma reunião para a formação do CECANE (Centro Colaborador de Alimentação e Nutrição do Escolar), que visa o desenvolvimento de ações de apoio técnico de ensino e com o objetivo de capacitar multiplicadores de conhecimentos para a melhoria na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), além da realização de Concurso Pública para merendeiras.

Em 2018, as reuniões do Conselho Municipal de Alimentação foram retomadas em fevereiro, em que os membros do CAE se reuniram para tratar de assuntos pertinentes à alimentação escolar, tais como a nomeação novas funcionárias para as escolas, além da apresentação do questionário do parecer conclusivo da alimentação escolar do ano anterior e sua inserção no SIGECON, bem como a execução da compra de gêneros alimentícios por meio de licitação e também a abertura de chamada pública para a compra da agricultura familiar para aquisição de produtos perecíveis, respeitando sempre o mínimo de 30% dos recursos repassados. Para tal, faz-se a cotação dos valores a serem pagos, através de uma média de preços de três estabelecimentos comerciais locais. Após, dando continuidade aos trabalhos de visitas, verificou-se a necessidade de telas nas portas e janelas das cozinhas e refeitórios, além da etiquetagem de produtos com prazo de validade. Além das visitas escolares, foram realizadas diligências às Agroindústrias, principais fornecedores de produtos da agricultura familiar: Agroindústria Ely, Agroindústria Konzen e Agroindústria Steinmetz, sendo que o resultado constatado foi que elas encontram-se em acordo com as exigências estabelecidas para o seu funcionamento e fornecimento de produtos para a alimentação escolar. Outra ação apontada foi a necessidade de realizar um escambo entre produtos excedentes em algumas escolas e que em outras poderia faltar, destacando que a última compra do ano já havia sido feita e que dessa forma, não haveria falta de produtos para a alimentação dos estudantes.

A última reunião do período da análise, destacou o fato que, pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), todos os estudantes têm direito à alimentação, mesmo que sejam portadores de alergias alimentares, sendo devidamente comprovadas por atestado médico. Sendo assim, a alimentação especial, deverá ser providenciada pelo município. Outra informação importante foi o fornecimento de EPIs para as merendeiras, como calçado de proteção e luvas para a limpeza das cozinhas e refeitórios e a comunicação da saída de um dos principais fornecedores do segmento das agroindústrias, à pedido do mesmo.

4.3 O PNAE NAS ESCOLAS DA REDE ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE CERRO LARGO: A EXPERIÊNCIA DA ESCOLA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO BÁSICA EUGÊNIO FRANTZ

O estado do Rio Grande do Sul, de acordo com dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), divulgou os dados finais do Censo 2018 da Educação Básica, publicados no Diário Oficial da União. De acordo com o órgão federal, a rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul contava com 845.732 alunos (SEDUC-RS, 2020). No município de Cerro Largo, havia 1.013 matrículas no ano de 2018, com quatro escolas estaduais de educação básica, sendo que três delas atendem somente Ensino Fundamental I e II e apenas a Escola Estadual de Educação Básica Eugênio Frantz dispõe de atendimento ao Ensino Fundamental II e Ensino Médio, turno manhã e noite. A EEEB Eugênio Frantz está localizada na Rua Monteiro Lobato, 514, no bairro Floresta e possui 349 alunos, segundo dados do Censo Escolar de 2018 (SEDUC-RS, 2019). A escola escolhida para a investigação é *lócus* de trabalho da pesquisadora e a única escola pública do município que oferece ensino médio.

A descrição da experiência da implantação do PNAE na Escola Estadual de Educação Básica Eugênio Frantz visa desenvolver elementos para atender ao quarto objetivo específico desta dissertação acerca da Rede Estadual de Educação, para o qual selecionou-se essa escola para investigação. Para tanto, é realizada uma investigação, seguindo os mesmos moldes da Prefeitura, para compreender o processo de implantação do PNAE na escola analisada, verificando quais mudanças ocorreram a partir da lei 11.947/09, as parcerias realizadas, as etapas realizadas da compra até entrega dos produtos na escola, as estruturas estabelecidas dentro da escola para atendimento do Programa e uma análise dos recursos, bem como a fiscalização configuram um conjunto de questões que caracterizam o modelo da implantação do PNAE na rede pública de educação estadual em Cerro Largo.

Conforme apresentado no início desta seção 4, em que são descritos os quatro momentos históricos do PNAE no município de Cerro Largo, até o ano de 1994 a escola enquadra-se na gestão centralizada, com a aquisição e distribuição de alimentos pelo governo federal para as escolas, inclusive as estaduais. A partir de 1994, a escola está inserida na gestão municipalizada, em que os recursos da rede estadual são gerenciados pelo município, sendo que a Prefeitura Municipal recebia os recursos financeiros, realizava as aquisições de produtos e distribuía para as escolas. No ano de 2001, esses recursos passaram a ser enviados pelo governo federal para o governo do estado que os destinava, junto com valores complementares, para as escolas.

Surge então, a gestão descentralizada da alimentação escolar na rede estadual de educação. Em 2006, nas normativas do PNAE, passa-se a exigir um(a) nutricionista como Responsável Técnico em cada unidade executora, o que visou impactar a qualidade nutricional dos cardápios oferecidos nas escolas.

Na rede estadual, a implantação do PNAE após a Lei 11.947/2009, manteve a gestão descentralizada e, da mesma forma que na rede municipal, surge a questão dos 30% de aquisição de produtos da agricultura familiar como mudança no sistema de gestão da alimentação escolar, conforme fala de uma gestora responsável pelo Programa na escola:

Na implantação do PNAE aqui na escola depois da lei, o que mudou mesmo foi aquela exigência de que os recursos tem que ter parte para compra de alimentos da agricultura familiar. Foi uma mudança bem importante. No começo, um pouco difícil, que mexeu com a forma da escola se organizar para fazer essas compras, envolvendo a agricultura familiar, teve que ter um aprendizado, de quem eram os agricultores que podiam fornecer, como fazer essas compras... (ENTREVISTA E2).

Nas escolas estaduais, as parcerias firmadas para atender a contento às novas exigências a partir da Lei 11.947/09, foram estabelecidas em torno da Cooperativa de Produção e Comercialização da Agricultura Familiar de Cerro Largo (COOPACEL), além da Coordenadoria Regional de Educação (CRE), que atua no apoio técnico, e do comércio local, que se disponibiliza a participar das chamadas públicas para o fornecimento dos insumos para a alimentação escolar, mesmo que isso não represente um lucro significativo em torno da comercialização dos produtos.

A CRE está sempre junto para qualquer orientação [...]. A cooperativa é uma parceira que fizemos para os produtos da agroindústria e o comércio local também é muito parceiro, pois muitas vezes nem obtém grande lucro com a comercialização, por causa da média de preço estabelecida pelo Estado (ENTREVISTA E1).

A forma como a escola organizou-se para atender às exigências do Programa pode ser destacada em duas frentes: uma interna e outra externa. A organização interna conta com a atuação direta de servidores estaduais na escola, que fazem a gestão (compras, acompanhamento das entregas, pagamentos, registros, prestação de contas) e a operacionalização (recebimento dos produtos, armazenamento, preparo dos alimentos) no dia a dia da escola. A frente externa conta com o aparato da CRE e da SEDUC-RS. É importante destacar que essa organização, ocorre desde anos anteriores a 2009. Ou seja, para atender às novas demandas do Programa a partir da Lei 11.947/2009, a forma como o estado organizou-

se foi a mesma de anos anteriores, porém, com a inserção dessas novas articulações em relação à agricultura familiar.

Como uma organização externa, a Secretaria de Educação do Estado possui duas nutricionistas responsáveis pelo planejamento e elaboração dos cardápios das escolas da Rede Estadual, ligadas ao Departamento de Planejamento (Deplan). Compete ao nutricionista Responsável Técnico – RT pelo Programa e aos demais nutricionistas lotados no setor de alimentação escolar, entre outras atribuições estabelecidas na Resolução CFN 465/2010:

I – realizar o diagnóstico e o acompanhamento do estado nutricional dos estudantes;

II – planejar, elaborar, acompanhar e avaliar o cardápio da alimentação escolar de acordo com a cultura alimentar, o perfil epidemiológico da população atendida e a vocação agrícola da região, acompanhando desde a aquisição dos gêneros alimentícios, o preparo, a distribuição até o consumo das refeições pelos escolares; e

III – coordenar e realizar, em conjunto com a direção e com a coordenação pedagógica da escola, ações de educação alimentar e nutricional.

Além disso, há Técnicas em Nutrição atuando nas Coordenarias Regionais de Educação (CRE). As técnicas em Nutrição tem como atribuições, executar trabalhos relacionados à nutrição, atuando na promoção da saúde e bem-estar do estudante e da comunidade escolar, empenhando-se no cumprimento da legislação, normas e preceitos referentes à saúde e qualidade de vida, considerando os padrões socioculturais do meio onde está inserida a escola e às orientações emanadas da Secretaria de Educação (Lei nº 14.448, de 14.01.2014) (SEDUC-RS, 2020).

Quanto às estruturas internas organizadas para o Programa, nas escolas estaduais, a gestão operacional do PNAE não é feita por funcionários específicos com dedicação exclusiva na gestão dos recursos. Na maioria dos casos, o gestor acumula a função de diretor, vice-diretor ou ainda um servidor responsável pela parte financeira da escola.

A incumbência deste ator institucional diz respeito ao planejamento e gestão operacional do Programa, além da prestação de contas do uso dos recursos financeiros disponibilizados pelo PNAE (DUTRA; PAULI, 2017). As merendeiras, por sua vez, tem a atribuição de preparar a alimentação conforme um cardápio escolar montado por nutricionistas da Coordenadoria Regional de Educação ou pela SEDUC-RS e enviado para as escolas, semanalmente. Essa situação aplica-se à Escola de Educação Básica Eugênio Frantz, onde existe um único servidor que detém algumas horas para realizar tal atividade. Isso surge como uma dificuldade para o entendimento, implantação, gestão de recursos, prestação de contas e até mesmo registros e criação de memória do Programa.

Nós não temos gente para fazer a gestão como queríamos. O PNAE é importantíssimo, mas falta estrutura para a gente. Eu acho que precisaria de um funcionário estadual que atendesse às escolas estaduais no município para essa gestão, porque a realidade de cada local tem que ser considerada e nas escolas, às vezes, tu tem que tirar horas de um setor e de outro para poder ter alguém que atenda. Aqui na escola a estrutura do PNAE hoje é composta de um servidor, que não tem horas exclusivas para isso. Nas escolas menores é o próprio diretor que faz, mas aqui um pouco maior, tem o segundo grau a gente conseguiu auxílio de um servidor, mas não é exclusivo. Aqui a equipe é esse servidor e o diretor, de gestão. Tem uma sala, computador, impressora, que a gente deixou para o servidor fazer. Daí tem as merendeiras que fazem o dia a dia do trabalho, na cozinha, os utensílios e tem o refeitório. Eu acho que, mesmo com dificuldade, ainda estamos muito bem, tem escolas que não tem nem refeitório (ENTREVISTA E1).

Outra questão importante é que, além de ser um único servidor – sem dedicação exclusiva – essa pessoa muda ao longo das trocas de gestão escolar e, como não há uma situação de registros materiais, perdem-se informações importantes. A conselheira do CEAE-RS, Berenice Cabreira da Costa, destaca que uma das principais dificuldades na aplicação do PNAE está na gestão de recursos humanos: “Acredito que muitas questões poderiam ser resolvidas a partir da melhoria na gestão e na organização de recursos humanos” (SEDUC-RS, 2020, s/p).

Na Coordenadoria Regional da Educação, buscou-se informações complementares sobre a gestão PNAE nas escolas estaduais e denotou-se que, da mesma forma, os servidores que são responsáveis pelo Programa na Coordenadoria também apresentam limitações quanto ao conhecimento do funcionamento do Programa. Alguns, inclusive, abstiveram-se de participar das entrevistas e, quando demandados a enviar dados, solicitaram que a pesquisadora procurasse no Portal da Transparência pois não tinham autorização para tal.

Muitas falas estão “impregnadas” de ideias que remetem a um não pertencimento, a uma falta de continuidade, até certo descaso e despreocupação com uma aprendizagem necessária para qualquer situação de coordenação e gestão de projetos: “Eu não estou mais, tem que ver com quem está” (ENTREVISTA E2); “Eu só estou há seis meses, teria que ver com quem é mais antigo” (ENTREVISTA E3); “Mas eu não sei muito, recém cheguei” (ENTREVISTA E4).

O cardápio, que deve atender a algumas exigências é destacado como uma questão importante para a implantação do Programa. São elaborados por Nutricionista Responsável Técnica lotada na Secretaria de Educação e contempla a utilização de gêneros alimentícios básicos, respeitando os hábitos alimentares locais e culturais e a tradição alimentar da localidade, conforme percentuais mínimos estabelecidos no artigo 14 da Resolução nº 26/2013, conforme a fala de uma responsável técnica da Coordenadoria Regional da Educação:

Os cardápios da alimentação escolar das escolas estaduais são elaborados pela SEDUC, e as Coordenadorias Regionais podem dar auxílio técnico. Aqui na região tem duas técnicas em nutrição, mas uma está afastada em licença. Mas todos têm acesso ao cardápio, está disponível para todas as escolas no site, então as pessoas podem acompanhar, e se tiverem curiosidade para saber, para ver qual é a alimentação que os alunos, seus filhos, etc. estão tendo, é só acessar (ENTREVISTA E3).

A transparência das informações sobre o cardápio transmitida na fala da entrevistada F é importante, pois além da preocupação com a qualidade nutricional dos alimentos ofertados, os cardápios precisam atender aos estudantes com necessidades nutricionais específicas, tais como doença celíaca, diabetes, hipertensão, anemias, alergias e intolerâncias alimentares, dentre outras; bem como respeitar as especificidades culturais das comunidades indígenas e/ou quilombolas.

O processo de compras é realizado na própria escola, com a participação do Conselho Fiscal de Compras, por meio de carta-convite⁶, e as decisões de compras nos estabelecimentos locais, independentemente de serem da agricultura familiar, estão presentes como uma postura de fortalecimento das cadeias agroalimentares curtas:

As compras são feitas por carta-convite, não é pelo menor preço, mas é pela média de preços que o Estado já estabelece: o valor não pode ultrapassar essa média, mas pode ser menor. Então esse controle já vem do Estado. O cardápio vem pronto e a gente faz as compras aqui no município, e parte é feita na COOPACEL para atender àquele mínimo dos 30% de todos os recursos que vem – independente de ser do governo Federal ou do Estadual. A gente poderia comprar diretamente do produtor, mas ele ia precisar se cadastrar, apresentar a DAP, nota com bloco do produtor. E também tem a questão das quantidades e tipos de produtos, então a gente opta pela cooperativa. E também, mesmo aqueles 70% restantes, que não é necessariamente da agricultura familiar a gente compra aqui no município, para que os valores fiquem aqui na economia da cidade, até porque temos alunos trabalhando nesses estabelecimentos (ENTREVISTA E1).

Autores como Scarabelot e Schneider (2012) destacam que nesse contexto de compras locais é possível verificar a expansão das cadeias curtas de produção e comercialização, principalmente a partir da interação da agricultura familiar com as dinâmicas locais de desenvolvimento, pois as cadeias agroalimentares curtas permitem maior proximidade entre

⁶ Carta-convite é a modalidade de licitação entre interessados, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 possíveis licitantes (BRASIL, 1993). Para contratação de obras e serviços de engenharia, a carta-convite pode ser utilizada quando não ultrapassar R\$ 330.000,00. Outras compras e demais serviços (caso em que enquadram-se as compras do PNAE), o valor limite da carta-convite é R\$176.000,00, valores atualizados pelo [Decreto Federal nº 9.412/2018](#).

produtor e consumidor, possibilitando obter informações em torno do produto e dos propósitos de ambos.

A entrega dos produtos é realizada pelos fornecedores, que levam as compras realizadas até a escola, que são recebidas e armazenadas pelas merendeiras. A entrega é uma questão destacada pelo entrevistado E1 como uma dificuldade imposta pelas normas do Estado:

[...] aí nós temos um problema: às vezes, o Estado ou o Gestor do Estado acha que a compra de produtos perecíveis, frutas por exemplo, pode ser feita para três meses e no ato do pagamento, a entrega no produto pode ser feita tudo de uma vez. Não há como armazenar, banana por exemplo por três meses. Então, há uma incompreensão por parte do Estado, que ocorra uma negociação com os mercados para que a entrega da mercadoria seja feita conforme a necessidade.

Os pagamentos são realizados mensalmente (ENTREVISTA E1; ENTREVISTA FA1; ENTREVISTA FA2).

Em relação aos montantes envolvidos para a Alimentação Escolar, contextualiza-se que, no Rio Grande do Sul, em torno de 900 mil alunos foram contemplados com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), de acordo com dados do Censo Escolar de 2018. Foram repassados, mensalmente às escolas, naquele ano, mais de R\$ 7 milhões referentes à execução do Programa. Além disso, como reforço, foram transferidos R\$ 3,9 milhões para a qualificação da alimentação escolar. O repasse de verbas do FNDE é feito diretamente às escolas da rede estadual gaúcha. A Secretaria da Educação (SEDUC-RS) repassa os valores recebidos do FNDE integralmente às direções de escola, em 10 parcelas. Isso ocorre porque, atualmente, 100% dos estabelecimentos de ensino possuem merenda com gestão escolarizada, ou seja, as direções das escolas são responsáveis pela aquisição dos gêneros alimentícios. Além dos valores depositados pelo FNDE, o Governo do Estado complementa o valor por estudante matriculado nas seguintes modalidades: Ensino Médio com 1000 h; Ensino Fundamental com ensino integral; escolas com até 100 alunos (SEDUC-RS, 2020). A escola em estudo enquadra-se nessa modalidade de ensino médio de 1000 horas, em que a escola “recebe em média um complemento de R\$ 0,50 por aluno” (ENTREVISTA E4). Também sobre o volume recebido para alimentação escolar:

O PNAE tanto vem do federal como estadual, os recursos vêm de acordo com o censo escolar, que é feito com base nas matrículas efetivas no início do ano letivo. A partir desses números se faz o cálculo para merenda escolar. Não tem uma declaração dos alunos que vai e do aluno que não vai participar, vem para todos. No entanto, a prestação de contas é semestral e no segundo semestre, às vezes, tem alteração nos valores, porque nós temos que preencher uma planilha diária e mensal sobre quantos alunos participaram efetivamente da merenda. Alguns alunos nunca participam, então por isso que tem às vezes alterações nos valores. No próximo ano, parte-se novamente

do total de matrículas. Então, no primeiro semestre o recurso vem em função do número de alunos matriculados. No segundo semestre vem em função do número de alunos que participam da merenda. Então, geralmente, há uma alteração de valores. O complemento de valores do governo do estado é porque temos o ensino médio de 1.000 horas, que eles almoçam na escola (ENTREVISTA E1).

Na escola, os montantes envolvidos no PNAE, no período entre 2010 e 2018, com os percentuais envolvidos na agricultura familiar são descritos na Tabela 4.

Tabela 4 – Valores Escola

ANO	PNAE AGR. FAMILIAR	%	PNAE – COMÉRCIO LOCAL	%	TOTAL (R\$) Semestre	%	TOTAL (R\$) Ano
2010	Não informado	-	Não informado	-	-	-	
1º sem. 2010							
2º sem. 2010	8.678,05	33,76	17.025,95	66,24	25.704,00	100,00	-
Total 2010	-	-	-	-	-	-	
2011	6.040,00	29,11	14.708,75	70,89	20.748,75	100,00	
1º sem. 2011							
2º sem. 2011	6.300,00	30,05	14.663,87	69,95	20.963,87	100,00	41.712,62
Total 2011	12.340,00	29,58	29.372,62	70,42	41.712,62	100,00	
2012	Não informado	-	Não informado	-	-	-	
1º sem. 2012							
2º sem. 2012	Não informado	-	Não informado	-	-	-	-
Total 2012	-	-	-	-	-	-	
2013	Não informado	-	Não informado	-	-	-	
1º sem. 2013							
2º sem. 2013	11.146,90	50,13	11.090,87	49,87	22.237,77	100,00	-
Total 2013	-	-	-	-	-	-	
2014	9.097,00	47,51	10.052,45	52,49	19.149,45	100,00	
1º sem. 2014							
2º sem. 2014	9.770,00	33,58	19.320,81	66,42	29.090,81	100,00	48.240,26
Total 2014	18.867,00	39,11	29.373,26	60,89	48.240,26	100,00	
2015	6.667,50	29,39	16.016,10	70,61	22.683,60	100,00	
1º sem. 2015							
2º sem. 2015	6.868,70	29,32	16.554,10	70,68	23.422,80	100,00	46.106,40
Total 2015	13.536,20	29,36	32.570,20	70,64	46.106,40	100,00	
2016	4.240,00	27,15	11.377,39	72,85	15.617,39	100,00	
1º sem. 2016							
2º sem. 2016	9.878,07	40,43	14.554,14	59,57	24.432,21	100,00	40.049,60
Total 2016	14.118,07	35,25	25.931,53	64,75	40.049,60	100,00	

2017 1º sem.	4.273,80	24,90	12.891,92	75,10	17.165,72	100,00	
2017 2º sem.	9.276,31	34,95	17.264,37	65,05	26.540,68	100,00	43.706,40
Total 2017	13.550,11	31,00	30.156,29	69,00	43.706,40	100,00	
2018 1º sem.	9.511,75	33,44	18.932,45	66,56	28.444,20	100,00	
2018 2º sem.	5.000,01	35,02	9.276,59	64,98	14.276,60	100,00	42.720,80
Total 2018	14.511,76	33,97	28.209,04	66,03	42.720,80	100,00	
Média 14/18	R\$ 14.916,63	33,74	R\$ 29.248,06	66,26	44.164,69	100,00	44.164,69

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa (2020).

A primeira questão que desponta da análise da Tabela 4, é que há grande lacuna nas informações registradas na Escola Estadual Eugênio Frantz, o que denota um grave problema de gestão nos dados e possivelmente na execução das ações a serem implementadas. Com vistas a completar essas informações, foram realizados contatos com o setor financeiro da CRE, sendo que, após alguns contatos via ligação telefônica, retornou com o seguinte posicionamento, já pontuados e que novamente mostram uma falta de continuidade de informações sobre o Programa: “não temos mais os dados aqui, já enviamos para as escolas (ENTREVISTA E3)”. Ao consultar o responsável técnico sobre essa documentação, a mensagem recebida foi: “o que temos, são esses registros. Se está faltando, não sei onde está (ENTREVISTA E4)”.

Há dados disponíveis desde 2010, no entanto, com uma série de lacunas, não há possibilidade de uma análise mais aprimorada. A série histórica que pode ser analisada é a que vai de 2014 a 2018, pois apresenta os dados de aquisição informados em sua plenitude.

Os cinco anos que apresentam os dados completos (2014–2018), demonstram que a média de valores empregados na aquisição de produtos, via PNAE, para a agricultura familiar foi de R\$ 14.916,63 (quatorze mil novecentos e dezesseis reais e sessenta e três centavos), com uma média de gasto, na agricultura familiar, na ordem de 33,74%. Pode-se verificar, ainda, que o menor investimento no período citado foi de 29,36%, em 2015, e o maior investimento foi de 39,11%, no ano de 2014, considerando que os percentuais encontram-se ajustados aos percentuais exigidos pela Lei 11.947/2009.

Já no que diz respeito aos investimentos efetuados via PNAE nos estabelecimentos privados (supermercados, mercados, fruteiras, açougues, entre outros), eles representam a média de 66,26%, tendo como valor médio R\$29.248,06 (vinte e nove mil duzentos e quarenta e oito reais e seis centavos). Seu maior percentual investido ocorreu no ano de 2015, com 70,64% dos recursos aplicados e o menor em 2014, com 60,89%.

Os valores recebidos na rede estadual e as lacunas de informações verificadas na análise documental são possíveis de serem visualizadas também no posicionamento dos gestores do Programa na escola:

Até o ano passado era recebido tudo em uma conta, do Banrisul. Não sei como é, mas acho que o governo federal repassa para o Estado e o Estado repassa para a conta da escola. Tem um complemento por ser escola com segundo grau de 1.000 horas, que recebe na mesma conta. Mas eu não sei exatamente o valor do que é federal e o que é complemento do Estado, nada consta de quem vem os valores, junta tudo os valores para comprar. A única exigência que eu sei que tem é que tem que ser 30% para a agricultura familiar, isso durante o ano todo. A partir desse ano mudou, agora tem um valor que entra no Banrisul e outro que entra no Banco do Brasil, mas eu não sou mais a responsável por fazer essa gestão, tem que ver o atual responsável (ENTREVISTA E2).

Nesse caso em específico, denota-se que a escola necessita de um gerenciamento de projetos para qualificar as ações do PNAE, em termos de planejamento, organização, registro de dados e acompanhamento das prestações de conta.

Sobre a fiscalização dos processos do PNAE na escola, destacam-se duas dimensões de atuação: a primeira, sobre compras, pagamentos, prestação e avaliação das contas. A segunda, sobre a qualidade, normas da alimentação e segurança alimentar.

Em relação à primeira dimensão:

Para todas as compras nós temos o Conselho Fiscal, que é constituído em cada escola. Esse conselho participa da abertura das propostas, das médias de preço, se o pagamento foi realizado de forma devida. E da alimentação escolar o CPM é quem faz a avaliação e aprovação das contas. Desde o ano passado, para a estrutura de fiscalização, além do conselho fiscal, do CPM e ainda tem o diretor que tem que analisar e aprovar. E algumas prestações de conta, em nível de estado, são selecionadas, por sorteio e analisadas com mais atenção em Porto Alegre (ENTREVISTA E1).

E a respeito da fiscalização sobre a qualidade, normas da alimentação e segurança alimentar:

Sobre a fiscalização tem outra coisa que a gente tem que falar que é o controle da qualidade dos alimentos. A gente tem que guardar amostras das alimentações por 10 dias – guardadas em recipientes próprios para isso, no freezer, etc., pois caso aconteça uma intoxicação alimentar, aquela amostra é analisada. Ainda sobre isso, tem as visitas, que vem sem aviso prévio, para avaliar tudo: desde a cozinha, as merendeiras, as estruturas. São muito rígidos em relação à qualidade e normas sobre os alimentos (ENTREVISTA E1).

No âmbito da alimentação escolar, no Estado do Rio Grande do Sul, destaca-se o Conselho Estadual de Alimentação Escolar (CEAE/RS), um órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento que possui livre acesso à Secretaria

e às escolas da Rede Estadual para monitoramento e fiscalização da aplicação dos recursos e cumprimento do disposto no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O decreto nº 53.721, de 14 de setembro de 2017, dispõe sobre o Conselho Estadual de Alimentação Escolar, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul.

O Conselho é composto por representantes da sociedade civil organizada, pais de alunos matriculados na rede estadual, docentes, discentes e executivo, distribuídos de acordo com a legislação. Também é responsável pela análise da Prestação de Contas Anual do PNAE no Estado que, no prazo estipulado pelo FNDE, emite Parecer Conclusivo através do Sistema de Gestão de Conselhos – SIGECON *on-line*. O colegiado realiza reuniões ordinárias toda terceira segunda-feira do mês e, extraordinariamente, sempre que houver necessidade, assim como realiza visitas em escolas da rede estadual, por amostragem, por denúncias, por solicitação da comunidade escolar e de órgãos públicos de controle.

A Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013 dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. São ainda atribuições do CAE: monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos e a execução do PNAE, com base no cumprimento do disposto nos arts. 3º a 5º desta Resolução; analisar a prestação de contas da EEx, conforme os arts. 58 a 60, e emitir Parecer Conclusivo acerca da execução do Programa no Sistema de Gestão de Conselhos – SIGECON *on-line*; comunicar ao FNDE, aos Tribunais de Contas, à Controladoria-Geral da União, ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE, inclusive em relação ao apoio para funcionamento do CAE, sob pena de responsabilidade solidária de seus membros.

O Conselho Estadual de Alimentação Escolar (CEAE-RS) realiza visitas *in loco* nas escolas, com o objetivo de orientar as Equipes Diretivas e Merendeiras quanto ao funcionamento do Programa. A visita é registrada no Relatório de Visitas, contendo as condições de infraestrutura, depósito dos alimentos, equipamentos/utensílios, recursos humanos e notas fiscais de aquisição.

Verifica-se também se o cardápio elaborado pela Nutricionista Responsável Técnica está sendo cumprido, as aquisições da Agricultura Familiar, condições de higiene e limpeza e demais exigências previstas na legislação federal e estadual.

Quando o Conselho constata alguma irregularidade, comunica à Secretaria de Educação/Coordenadorias Regionais de Educação para providências e aos órgãos de controle externo, quando necessário. Assim como acontece na Prefeitura, o PNAE é também fiscalizado pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União

(CGU) e pelo Ministério Público. Reuniões extraordinárias são convocadas durante o ano para dar conta das atribuições do colegiado, previstas pelo Programa.

No que se refere à ação fiscalizadora do Conselho, cabe destacar que a atividade que desenvolve o acompanhamento e fiscalização do Programa precisa acontecer de forma separada do Governo. A independência é que garante a isenção na análise do que está acontecendo na execução do PNAE (SEDUC-RS, 2020).

4.4 TECENDO CONSIDERAÇÕES SOBRE AS EXPERIÊNCIAS INVESTIGADAS

A implantação do PNAE no município de Cerro Largo configura-se uma ação muito significativa para o desenvolvimento local, com alguns desafios a serem apontados para a construção de um plano de ação com medidas que possam auxiliar na qualificação desse Programa. Conhecer modelos, práticas, formas de gestão, articulações, reconhecer os méritos e apontar dificuldades é uma medida necessária para avançar no quadro social em que escolas e municípios estão inseridos. As duas experiências investigadas possuem práticas distintas e, para caracterizar essa comparação, apresenta-se um comparativo sintetizado no Quadro 2, com descrições sobre gestão, repasse de valores, estrutura, parcerias, elaboração de cardápios, processo de compras, entregas e fiscalização. Cabe ressaltar que, anterior às distintas modalidades de implantação e gestão operacional do PNAE estabelecidas pela Prefeitura no município e pelo Estado para as escolas estaduais no RS, ambas seguem o mesmo modelo federal, que apresenta como órgãos gestores/áreas gestoras:

- Governo Federal, por meio do FNDE – Responsável pela definição das regras do Programa, em que tem início o processo de financiamento e execução da alimentação escolar;

- Entidades Executoras (EEx) – Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as escolas federais, que se responsabilizam pelo desenvolvimento de todas as condições para que o PNAE seja executado de acordo com o que a legislação determina;

- Unidade Executora (UEEx) – Sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, vinculada à escola, sem fins lucrativos, que pode ser instituída por iniciativa da escola, da comunidade ou de ambas. As Unidades Executoras podem ser chamadas de “Caixa Escolar”, “Associação de Pais e Mestres”, “Círculo de Pais e Mestres” ou “Unidade Executora” que representam a comunidade educativa;

- Conselho de Alimentação Escolar – Responsável pelo controle social do PNAE, isto é, por acompanhar a aquisição dos produtos, a qualidade da alimentação ofertada aos alunos, as condições higiênico-sanitárias em que os alimentos são armazenados, preparados e servidos, a distribuição e o consumo, a execução financeira e a tarefa de avaliação da prestação de contas das EEx e emissão do Parecer Conclusivo (FNDE, 2019).

Quadro 2 – Comparativo entre os modelos PNAE nas Redes Municipal e Estadual

	REDE MUNICIPAL Processo Prefeitura Moedelo Centralizado	REDE ESTADUAL Processo E.E.E.B. Eugênio Frantz Modelo descentralizado
GESTÃO	<p>A gestão é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação, com atuação da responsável técnica – uma nutricionista da Prefeitura dedicada ao Programa.</p> <p>Gestão Centralizada na Prefeitura Municipal</p>	<p>A gestão é de responsabilidade da direção da escola, com a atuação de um servidor, que divide-se entre outras funções.</p> <p>Gestão Descentralizada na Escola</p>
REPASSE DE VALORES	<p>O governo federal repassa os valores para o município, que faz as compras dos produtos. As escolas municipais recebem os produtos sem se envolver no processo de compras.</p> <p>O governo municipal complementa valores conforme a necessidade verificada na composição dos cardápios para atender à alimentação escolar. A complementação é variável, conforme a necessidade do período.</p>	<p>O governo federal repassa os valores para o governo do Estado que, por sua vez, realiza o repasse integral do recurso diretamente para as escolas e o valor complementar, quando for o caso. O Governo Estadual complementa valores em escolas com Ensino Médio com 1000 h; Ensino Fundamental de turno integral; escolas com até 100 alunos. A complementação fica em torno de R\$ 0,50 por aluno.</p>
PARCERIAS	<p>COOPACEL, EMATER, CAE, Sindicato dos Trabalhadores Rurais e outras Secretarias Municipais de Cerro Largo – da Administração, da Fazenda e da Agricultura.</p>	<p>COOPACEL, CRE e comércios locais que atuam como fornecedores.</p>
ESTRUTURA	<p>A Prefeitura conta com nutricionista, que atua como responsável técnica, apoio das Secretarias Municipais da Administração e da Fazenda, para as consultas públicas e pagamentos, e CAE.</p>	<p>Como estrutura interna, a escola conta com um servidor que não possui horas exclusivas para o Programa. Possui sala e computador. Para o operacional conta com as merendeiras, cozinha com utensílios e refeitório.</p>

		A estrutura externa conta com apoio da CRE (com duas técnicas em nutrição) e nutricionista da SEDUC-RS.
COMPRAS	A Prefeitura faz as compras para as escolas municipais. Realiza-se uma consulta de preços com três fornecedores e com a média desses valores elabora o edital de licitação para a compra dos produtos.	A própria escola faz as compras, com a participação do Conselho Fiscal de Compras. Realiza-se mediante carta-convite com os valores médios. O valor médio não pode ultrapassar o preço médio estabelecido pelo Governo do Estado. Fornecedores do próprio município.
ENTREGA	A entrega não é realizada pela Prefeitura. Geralmente pelo próprio fornecedor ou por algum funcionário da COOPACEL, no caso da agricultura familiar.	A entrega é realizada pelos fornecedores. É um dos pontos de dificuldade, pois o Estado exige que seja realizado pagamento e entrega concomitantemente e para produtos perecíveis há necessidade de um cronograma de entregas.
COMPRAS AGRICULTURA FAMILIAR	Para atender à legislação vigente (30% da agricultura familiar), realizam as compras na COOPACEL, priorizando as agroindústrias, em virtude da regularidade no fornecimento.	Para atender à legislação vigente (30% da agricultura familiar), realizam as compras na COOPACEL. Não fazem com agricultores individuais por requer muita burocracia e também regularidade de fornecimento.
ELABORAÇÃO DO CARDÁPIO	O cardápio é elaborado pela nutricionista da Prefeitura.	O cardápio é elaborado pela nutricionista da Secretaria Estadual de Educação – SEDUC-RS, em Porto Alegre.
FISCALIZAÇÃO	Fiscalização é realizada pelo CAE, CECANE, FNDE, TCU, CGU e Ministério Público. A atuação da Nutricionista é acompanhada pela seu respectivo Conselho Regional. O CAE atua tanto na prestação de contas como na fiscalização do cardápio, segundo exigências do Programa. Realizam-se visitas às escolas para averiguar a situação.	Fiscalização ocorre, em termos financeiros, na escola (Conselho Fiscal, CPM e Diretor) e na Coordenadoria Regional da Educação, CEAE, e com relação à segurança alimentar por meio da Comissão do CEAE-RS, que visita as escolas, e da CRE. Assim como na esfera municipal também é acompanhado e fiscalizado pelo FNDE, TCU, CGU e Ministério Público.

Fonte: elaborado pela autora.

Considerando o Quadro 2, é possível fazer algumas inferências importantes. Na gestão do PNAE, destaca-se que, na Prefeitura Municipal, ela é realizada pela Secretaria de Educação com a atuação direta de uma nutricionista responsável técnica, enquanto que na Escola Estadual

analisada, a gestão é feita pelo próprio gestor escolar (diretor ou vice-diretor) ou servidor público designado. Quanto à estrutura, fica evidente que a Prefeitura dispõe de uma melhor estrutura, com uma nutricionista e conta com o apoio da Secretaria da Administração e Fazenda para a realização das consultas públicas e pagamentos. Na escola, a estrutura é deficitária, pois a mesma não dispõe de um gestor ou servidor específico com dedicação maior para a realização da atividade de gestão do Programa. Já na fiscalização é possível destacar que a fiscalização da Prefeitura e da escola é realizada por diversos órgãos. Na Prefeitura, a fiscalização é feita pela CAE, CECANE, Conselho Regional de Nutrição e TCU. Na escola, existe o conselho fiscal, sob a responsabilidade do CPM e do diretor, além do setor financeiro da Coordenadoria Regional de Educação e da SEDUC-RS, que faz o acompanhamento das contas, bem como Comissão do Conselho Estadual de Alimentação (CEAE-RS) que realiza visitas às escolas para verificar a estrutura, preparação e armazenamento dos alimentos, assim como o uso de equipamentos de proteção e higiene na preparação e manipulação dos alimentos.

Na percepção dos fornecedores, as diferenças são pouco perceptíveis: “Mais em relação às parcelas, o resto é bem parecido, até nas exigências” (ENTREVISTA FA1).

Na aquisição da Prefeitura, o pagamento é em quatro parcelas, enquanto que a das escolas estaduais é feita mensalmente. No projeto de venda em si não há diferenças, apenas na parte do pagamento. As escolas estaduais sempre pedem a emissão de alguns documentos juntamente com a emissão da nota, como o comprovante de estar em dia junto ao INSS e ao FGTS (ENTREVISTA FA2).

A implantação do PNAE no município de Cerro Largo emergiu na percepção dos atores consultados como um programa significativo para o desenvolvimento local. Alguns argumentos são convergentes sobre “onde, como e de que forma” essa contribuição se manifesta. Outros partem de pontos de vistas distintos, mas é possível verificar uma posição consolidada de que o PNAE é um valioso instrumento. Essas premissas assomam nas falas com ideias sobre:

- O significado dos recursos para o comércio local;
- O fortalecimento da cadeia local, que gera uma qualidade nutricional, um impacto menor em custos de transporte e logística;
- A geração de renda para as agroindústrias e os agricultores locais;
- O impacto dessa alimentação para alunos e suas famílias;
- A possibilidade de aprendizagem em termos de gestão para comercialização.

Essas ideias estão presentes, de forma mais incisiva, nos posicionamentos apresentados pelos entrevistados P1, E1, FA1, E5, FA3, conforme segue:

Na minha opinião, o PNAE é fundamental para a alimentação escolar em dois aspectos, na qualidade da alimentação e na qualificação em termos operacionais. Eu não consigo nem imaginar como era feito antes, sem essa organização, sem as orientações de cardápio, as exigências, a verba repassada. É um programa muito importante porque é o que garante esse aporte nutricional para os estudantes que a gente sabe que é fundamental para o dia a dia do aluno. É fundamental mesmo. E outra coisa que a gente pode destacar é que, acho, muito mudou depois da lei, eu destaco muito a qualidade do alimento. Um alimento de agroindústria, local, comprado direto do agricultor ele vai ser consumido sem conservante, com um valor nutritivo mais elevado, então esse alimento é muito superior a outro que vem lá de longe que a gente não sabe direito a procedência nem a forma de cultivo. Então com essa agricultura familiar, mais local, a qualidade do alimento é muito superior (ENTREVISTA P1).

O Programa é incrivelmente fantástico. Acho que até poderia ser ampliado para ser o maior Programa de distribuição de alimentos do Brasil de hoje. Em vez de ter banco de alimentos, o PNAE poderia ser ampliado para que as famílias poderiam receber os alimentos via escola. A escola sabe quem são as famílias mais necessitadas. Daria trabalho? Sim, mas a gente poderia fazer mais isso. Seria muito grandioso [...] A importância também é na qualidade da alimentação. A gente sabe que muitos alunos que tem obesidade, não é por falta de alimento, mas por falta de alimentação de qualidade. E a alimentação escolar tem esse compromisso (ENTREVISTA E1).

O PNAE é de extrema importância pois representa mais de 60% de todo o lucro anual gerado na cooperativa. Para os produtores também é muito importante, pois para a maioria deles representa todo o percentual de lucro, já que muitos se adequaram a todas as legislações exigidas para serem fornecedores aptos a esse Programa (ENTREVISTA FA2).

A alimentação escolar é muito importante para os alunos. Pessoas que não conhecem a realidade podem até achar que não é necessário, mas vou te dizer que os alunos aproveitam muito. Nos dias que tem uma alimentação mais reforçada, com carne, tem fila, os alunos comem com gosto. Pizza então, faz o maior sucesso... E a gente sempre pergunta para os alunos o que eles acham. Uns já me disseram que muitas vezes eles fazem essa refeição na escola e depois não precisam almoçar em casa, e que para os mais pobres isso é importante, porque que de um lado estão alimentados, e de outro gera uma economia para os pais porque não precisam fazer almoço reforçado para as crianças em casa. Acho que essa sensação de ter os filhos alimentados é uma coisa muito importante para os pais. É até um incentivo para continuarem estudando. Faz muita diferença e tem que ser muito valorizado (ENTREVISTA E5).

A implantação do Programa, com essa exigência de comprar parte dos recursos da agricultura familiar, faz com que todo mundo tenha que aprender coisas novas. Quando dava para comprar tudo de um mercado, era só mandar uma lista, ver se estava de acordo no recebimento e fazer os pagamentos. Com a agricultura familiar é diferente, é um público diferente, e quando tem que trabalhar com programa, o público tem exigências que todo mundo tem que se adequar. Além de produzir, tem que atender às normas, tem que saber trabalhar com demanda, tem que ter organização. Entra produção e comercialização. Para as Prefeituras também teve aprendizado, a Emater também fez pesquisa. Acho que teve conhecimento da realidade dos agricultores, e de como fazer para melhorar a produção dos agricultores (ENTREVISTA FA3).

Os agricultores podem apresentar receio em expandir as atividades e inserirem-se nos mercados institucionais. Estes estão imersos em circuitos locais reconhecidos, onde a confiabilidade no produto decorre da confiança no produtor, formando uma rede social construída sob relações de confiança. Muitos deles têm como foco de sua comercialização os consumidores locais, na forma de venda “porta a porta” e feiras locais ou, ainda, os pequenos comércios. Um grande desafio é a extensão do mercado para além desta rede social, em que o produtor tem de se adaptar às exigências de um mercado impessoal, que exige cada vez mais capacidades e qualidades padronizadas (WILKINSON, 2008). Sobre receios, comportamentos e necessidade de aprendizagem:

E também eu acho que os agricultores têm que se dar conta também da importância de participar de uma cooperativa de produção e não só de comercialização, para ajudar a se especializar em mais produtos. Mas isso leva tempo, até porque a gente sabe como é a cultura do nosso produtor local aqui no município. A gente já fez curso de formação, mas os agricultores têm resistência a tudo que é novo, aquela ideia de que sempre fez assim, então não vai mudar... (ENTREVISTA E1).

Eu já fui da diretoria da COOPERATIVA e a gente tentou fazer programas de formação, ajudar a captar recursos, diversificar a produção, mas tinha sempre uma resistência grande, uma dificuldade grande de fazer os agricultores aderirem às exigências. Não porque estavam satisfeitos, mas porque muitas vezes é mais fácil reclamar do que aceitar que tem mudar e fazer diferente. Esse dinheiro do PNAE é uma garantia para o agricultor, ele pode se programar, aumentar o investimento, vai ter um público certinho. Mas tem que se adequar, investir na produção para atender (ENTREVISTA FA1).

E por fim, destaca-se um posicionamento, que congrega todas as questões já estabelecidas sobre o papel e a importância do PNAE como um integrante da Política Alimentar e Nutricional, nos aspectos dos impactos econômicos, do desenvolvimento da agricultura familiar, da qualidade alimentar e pedagógica:

É indiscutível a importância do Programa. Mas o Programa não pode existir por existir, ele tem que realmente ser muito sério e, para que ele aconteça como ele foi pensado e se tornado lei, ele precisa de uma formação de base. A família tem que entender que a escola é responsável por uma alimentação saudável, isso é uma função pedagógica e a escola não vai ficar servindo bolachinha recheada ou bolacha maria porque é mais fácil e porque é o que o aluno quer. A gente tem que entender que com a agricultura familiar a gente movimenta toda a economia e a questão econômica reflete na sala de aula e no aprendizado, reflete nos impostos, reflete na saúde (ENTREVISTA P2).

A investigação aponta que, embora o PNAE tenha repercussões importantes nas escolas, na economia, na agricultura familiar, na segurança e qualidade alimentar dos alunos, ainda enfrentam-se algumas dificuldades que perpassam o Programa para que ele “aconteça

como foi pensado”, segundo as palavras do entrevistado P2. As dificuldades estão apontadas nas falas já apresentadas e o Quadro 3 apresenta, de uma forma sintetizada, essas ideias.

Quadro 3 – Síntese de ideias que remetem às dificuldades

ENTREVISTADO	IDEIAS QUE REMETEM ÀS DIFICULDADES DO PROGRAMA
Entrevista P1	[...] tem uma dificuldade na implantação que, muitas vezes, não é discutida e que vai um pouco além da agricultura familiar, que são as exigências nutricionais, por exemplo, para alunos com alguma alergia e intolerância.
Entrevista P2	[...] Mas tem uma questãozinha aí que é a quantidade dos produtos da agricultura familiar.
Entrevista P3	[...] com a lei implementada em 2009, surge o contexto de contemplar compras da agricultura familiar, o que sempre foi muito difícil de conseguir. [...] dificuldade cultural de trabalhar com agricultores familiares.
Entrevista E1	A burocracia para pagamento, entrega e a falta de entendimento do Governo do Estado sobre algumas realidades locais.
Entrevista E2	[...] uma mudança bem importante, no começo um pouco difícil, que mexeu com a forma da escola fazer essas compras para organizar, porque envolvendo a agricultura familiar teve que ter um aprendizado.
Entrevista FA1	[...] mas tinha sempre uma resistência grande, uma dificuldade grande de fazer os agricultores aderirem às exigências.
Entrevista FA2	Poderia ser modernizado, é burocrático.
Entrevista FA3	[...] esbarrou em alguns problemas. Muitas vezes os agricultores familiares não entendem que precisam fazer adequações.
Entrevista P4	[...] nos primeiros anos o município de Cerro Largo teve bastante dificuldade na compra desses produtos porque nós não tinha os agricultores que poderiam produzir os hortifrúti na quantidade que a gente estava solicitando, não estavam adequados.

Fonte: elaborado pela autora.

As dificuldades do Programa são apontadas em três situações: na agricultura familiar, na burocracia e nos baixos recursos em relação às exigências do Governo Federal.

A agricultura familiar foi a situação mais apontada em relação ao PNAE. Como a Lei 11.497/2009 implantou a exigência da compra de, no mínimo, 30% de produtos oriundos da agricultura familiar, isso requereu uma mudança bastante significativa no modo de organização em torno do Programa. A investigação aponta que essa mudança é benéfica, é

importante e estabelece uma relação positiva de consumo, de qualidade alimentar, de geração de renda, de aprendizados. Por outro lado, também é bastante convergente o posicionamento de que comprar de pequenos agricultores no contexto de programas governamentais – com exigências de documentação, de adequações – é muito difícil. Os volumes e a sazonalidade dos produtos apresenta-se como algo muito complexo de ser gerenciado. Na visão de gestores do Programa no município, os agricultores não estão se preparando para atender à demanda de hortifrutigranjeiros. Também, no posicionamento de fornecedores, esses mesmos agricultores apresentam uma resistência muito grande à mudança, ao aprendizado, à adaptação de novas realidades. Em estudo realizado por Sambuichi *et al.* (2014) referente a compras públicas no contexto no PNAE, foram apontadas dificuldades muito similares com as apontadas nesta dissertação:

Entre as maiores dificuldades observadas para a aplicação da lei, está a pouca organização dos produtores familiares para fazer frente à nova demanda, o que inclui, entre outras coisas, a falta de nota fiscal e o despreparo para atender às exigências sanitárias e de regularidade de fornecimento. Portanto, mesmo com os avanços promovidos pela experiência prévia do PAA, a agricultura familiar não estava estruturada suficientemente ainda para fornecer para o PNAE na escala e qualidade exigidas com a nova lei. Além disto, havia a dificuldade logística: nem os agricultores conseguiam muitas vezes entregar, nem a escola ou a Prefeitura possuía um centro para receber os produtos (SAMBUICHI *et al.*, 2014, p. 98).

No caso de Cerro Largo, a forma que a Prefeitura e a escola encontraram para atender a essa exigência da Lei foi atender às relações de compra com a COOPACEL, a qual figura tanto como fornecedora, como parceira. Fortalecer a cooperativa de produtos da agricultura familiar passa a ser uma estratégia importante para o contexto do PNAE, que “contribuiu com o fortalecimento do associativismo e cooperativismo em todo país e com aumento de capital à medida que os agricultores aumentaram as suas participações no Programa” (PEREIRA; SOUZA-ESQUERDO, 2013, p. 8), já que, além de processos de vendas, cooperativas auxiliam nos debates sobre dificuldades das produções familiares, criando formas de comercialização, oferecendo oportunidade para o agricultor familiar se fortalecer economicamente (CRUZ; ASSIS, 2018).

A burocracia aparece na investigação como um entrave para as questões de compras, entrega e distribuição. Quanto a isso, entende-se que, ao se trabalhar com programas governamentais, a burocracia é algo que vai estar presente, que permeia as relações de compra, venda, fiscalização de recursos. Em reportagem publicada em 2017, no site da Sociedade

Nacional da Agricultura⁷, com o título “Burocracia impede que alimentos produzidos por pequenos agricultores cheguem à merenda escolar no Rio”, a dificuldade dos produtores rurais para cumprir a legislação, no entanto, são inúmeras e tem relação intrínseca com as exigências burocráticas do Programa, pois para poder ser fornecedor de alimentos para escolas tem que:

Enfrentar uma série de exigências burocráticas que muitos não têm condições de realizar, além da logística difícil, muitas vezes, de transporte das mercadorias. Por causa disso, as escolas públicas do Estado do Rio de Janeiro adquirem menos de 20% dos alimentos da merenda de agricultores familiares, prejudicando a meta proposta e, principalmente, pondo em risco a qualidade no fornecimento de uma alimentação saudável (SNA, 2017, n.p.).

Para Sambuichi *et al.* (2014), mesmo com todas as dificuldades decorrentes da burocracia inerente à máquina estatal, é preciso vontade política, e as soluções e flexibilizações podem ser encontradas para adequar os processos de modo a viabilizar este tipo de ação pública.

Os baixos recursos em relação às exigências do Governo Federal surgem nos posicionamentos dos gestores do Programa, tanto na Prefeitura como na escola. Atender alunos com doença celíaca, diabetes, hipertensão, anemias, alergias e intolerâncias alimentares, dentre outras, requer um investimento alto, tanto nos produtos, como na atenção individualizada para os encaminhamentos necessários. Ferreira *et al.* (2019, p. 5), ao desenvolver estudo sobre o assunto, aponta que “A maior dificuldade é quanto à verba para aquisição de alimentos. Em contrapartida, há cobranças para atender às necessidades nutricionais”, realidade colocada em outros municípios brasileiros (FABRIS, 2017; BRITO, 2018)

Para responder à pergunta de pesquisa desta dissertação, estabelece-se que o Programa se configura como uma ferramenta importante no desenvolvimento local de Cerro Largo, auxiliando na dinamização do comércio local, tanto da agricultura familiar como demais participantes, na geração de impostos, no aprendizado de novas formas de produção, organização e comercialização de produtos, além da sua atuação na qualidade nutricional dos alunos. Em relação à qualidade nutricional, a formação pedagógica sobre a necessidade de uma alimentação saudável, balanceada, com menos produtos industrializados também configura um aspecto relevante do Programa no município.

⁷ A SNA – Sociedade Nacional de Agricultura é uma entidade de utilidade pública, fundada em 1897, no Rio de Janeiro, com finalidades educacionais, voltada para o desenvolvimento do agronegócio brasileiro.

Ainda, sobre como se configura o PNAE, na busca de investigação sobre se os diferenciais dos modelos estudados possuem uma relação mais direta com os processos de implantação do Programa em nível local ou se estão relacionados a problemas mais gerais do próprio Programa como política pública, é possível inferir que os diferenciais relacionam-se tanto aos processos adotados na implantação como também os problemas gerais do próprio Programa. Em relação aos processos de implantação destacam-se as diferenças de infraestrutura e de gestão, e as dificuldades locais quanto à aquisição de produtos da agricultura familiar. Já em relação aos problemas mais gerais do próprio Programa, destacam-se a burocracia e os baixos valores para atender às exigências nutricionais e especificidades de alunos. Entender esses diferenciais, similaridades e problemas mais gerais do próprio Programa trazem desafios que servem para qualificar a atuação do PNAE como política de desenvolvimento local:

Eu acho muito importante essa pesquisa, pois o PNAE pode ser melhorado. A gente precisa conhecer as dificuldades, acho até que tu tem que estudar mais, nas outras escolas, porque todas têm problema de gestão, falta de gente, às vezes tem que ter alguém de fora aponte isso pra gente. O intuito é sempre melhorar para fortalecer esse Programa de grande magnitude (ENTREVISTA E1).

Por fim, apresenta-se uma síntese das ideias chave que emergiram nesse estudo na Figura 3, como forma de caracterizar o PNAE no município de Cerro Largo – RS.

Figura 3 – Síntese das Ideias Chave



Fonte: Elaborado pela autora

Sabe-se que estudos sobre as repercussões de programas nas realidades concretas trazem conhecimento acerca das situações que, muitas vezes, são desconhecidas até mesmo para os atores envolvidos no contexto. A abrangência do PNAE é extensa, envolvendo gestores públicos, escolares, agricultores, empreendedores locais e toda a comunidade escolar. Portanto, investigar traz novos questionamentos e possibilidades de qualificação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve origem na pergunta de pesquisa “Como o Programa Nacional de Alimentação Escolar apresenta-se no município de Cerro Largo?” com o estabelecimento do objetivo geral: Compreender o processo de implantação do Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Cerro Largo – RS. Para responder à pergunta de pesquisa e atender ao objetivo geral foram elaborados os objetivos específicos que serviram como um percurso de uma trajetória a ser desenvolvida, passando pela compreensão do PNAE, enquanto política pública voltada para a garantia de alimentação aos alunos da Educação Básica do país, especialmente das instituições públicas e conveniadas, a partir de critérios de qualidade e segurança nutricional. Ademais, avançou para a relação do PNAE com a questão do desenvolvimento, especialmente na sua relação com os espaços locais, com a agricultura familiar e com as cadeias curtas de comercialização; e fechou com a caracterização, análise e comparação de duas propostas de implantação do Programa no município de Cerro Largo.

A dissertação orientou-se em um paradigma analítico de pesquisa, cujo posicionamento baseou-se no pressuposto teórico de que as preferências e comportamentos econômicos não podem simplesmente ser incluídos como um indicador de utilidade dos atores individualizados e que esses dependem dos diferentes contextos sociais em que os atores atuam, conforme Rizza (*apud* FREITAS; FREITAS, 2019).

Para responder à pergunta e para atingir o objetivo geral, realizou-se uma investigação baseada em uma abordagem qualitativa, procurando estabelecer as relações, compreensões e entendimentos dos atores e registros sobre o Programa, sem a preocupação com amostras, cálculos e inferências estatísticas.

As entrevistas foram escolhidas como um dos instrumentos de coleta de dados, buscando a oportunidade de entender os olhares dos atores sociais envolvidos nesse contexto, envolvendo 12 atores, divididos em três grupos distintos: aqueles ligados à Prefeitura, os ligados à escola e, por fim, os relacionados à agricultura familiar. As análises documentais sobre o Programa, tanto na Prefeitura, como na escola buscaram os registros sobre o Programa: discussões, reuniões e encaminhamentos necessários ao longo do período investigado, bem como valores empregados, compras da agricultura familiar e prestação de contas entre 2010 e 2018.

Nas últimas décadas, o Brasil investiu em políticas públicas que buscam a aproximação de consumidores e produtores locais. Tais políticas visam a modificação dos níveis de consumo, com incentivo para uma alimentação mais saudável. Aliado a essa nova proposta, abrem-se

novas perspectivas de mercado para a agricultura familiar e o fomento da produção agrícola utilizando métodos menos nocivos ao ambiente. Para Fernandes (2013), ações como a obrigatoriedade da aquisição de produtos da agricultura familiar, sob a Lei 11.947/09 do Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) traduzem benefícios que vão além do acesso à alimentação de qualidade, pois possibilitam ainda uma garantia de comercialização de parte da produção dos agricultores, promovendo o fortalecimento da categoria e a possibilidade de acesso a outros mercados.

Assim sendo, o PNAE incorpora fatores relacionados à produção, acesso e consumo, no intuito de oferecer alimentação saudável aos alunos de escolas públicas de educação básica e estimular a agricultura familiar local/regional, bem como a comercialização de gêneros alimentícios usados na merenda, adquiridos no comércio local.

Segundo Carvalho (*apud* FERNANDES, 2013) as compras governamentais realizadas para o atendimento da alimentação escolar nos municípios e estados do Brasil indicam um potencial estratégico de Desenvolvimento Regional Sustentável (DRS), a partir dos recursos financeiros e da mobilização de importantes setores econômicos em escala local e regional. Sendo assim, é possível destacar a importância destas compras para o fortalecimento das economias municipais, estaduais e territoriais (FERNANDES, 2013).

Diante disso, destaca-se a importância de pesquisar a dinâmica das diretrizes norteadoras do PNAE e sua conformidade com a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e a questão da sustentabilidade do Programa, com vistas a verificar se os principais pressupostos da segurança alimentar e nutricional têm sido atendidos por essa política pública, no âmbito da gestão escolar. Isso permitiria identificar possíveis obstáculos nos aspectos gerenciais do PNAE, para os quais deve-se implementar medidas corretivas afim de garantir que o Programa atenda de forma eficiente aos princípios da SAN, de forma sustentável, e assegure aos escolares uma alimentação saudável, segura e nutritiva, bem como contribua com o desenvolvimento local.

Para atender ao primeiro objetivo específico realizou-se, na seção 2 desta dissertação, uma pesquisa bibliográfica e documental acerca do PNAE, com seus antecedentes históricos, suas interações como política pública para o desenvolvimento local, sua relação com agricultura familiar e suas repercussões nas cadeias curtas de distribuição.

Os demais objetivos específicos “Caracterizar o processo de implantação do Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Cerro Largo”; “Entender as características que o Programa Nacional de Alimentação Escolar assume na Rede Pública Municipal de Cerro Largo”; “Entender as características que o Programa Nacional de Alimentação Escolar assume

na Rede Pública Estadual em Cerro Largo”; “Comparar as experiências de implantação do Programa Nacional de Alimentação Escolar nas diferentes redes públicas de educação existentes no município de Cerro Largo”; e “Identificar possíveis influências da implantação do Programa Nacional de Alimentação Escolar no desenvolvimento local do município de Cerro Largo” foram contemplados na investigação da realidade concreta do PNAE no município de Cerro Largo. Eles estão desenvolvidos na seção 4 da dissertação, organizados em uma sequência: a investigação sobre a implantação no município, seguido de investigação do modelo da Prefeitura e escola e, por fim, a realização de uma análise comparativa entre os dois, apontando as dificuldades encontradas para a implantação do Programa e as repercussões para o desenvolvimento local de Cerro Largo.

A implantação do PNAE no município, segue os antecedentes históricos do próprio Programa: até 1993 a gestão, a compra e a distribuição dos produtos para a alimentação escolar era realizada de forma centralizada. Isso significa que os alimentos eram adquiridos pelo governo federal e os municípios recebiam esses produtos e distribuía para as escolas. Essa modalidade, segundo relatos de agentes que atuavam na Prefeitura fazia com que, muitas vezes, a qualidade fosse comprometida, pois chegavam produtos vencidos, ou até mesmo de qualidade duvidosa. A partir de 1994, inicia-se a descentralização do Programa, com o envio de valores para os municípios e esses realizavam as compras de produtos. Esse pode ser indicado como o primeiro passo para reorganização do PNAE como estratégia de desenvolvimento local. Se antes, as compras eram centralizadas em um único fornecedor, nesse período inicia-se as relações de “inserção” de novos valores nas economias locais. Outro marco histórico na organização do PNAE no município foi o ano 2000, quando a gestão e os recursos das escolas estaduais do município foram repassadas diretamente para as escolas, não mais ficando sob a guarda da Secretaria Municipal de Educação. Em 2009 surge a Lei 11.947/2009, que em seu artigo 14, estabelece que, no mínimo, 30% dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) aos Estados e municípios para a compra de alimentos devem ser utilizados para a aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações. Nesse momento, surge uma nova dinâmica de inserção da agricultura familiar, situação que no município de Cerro Largo é atendida por meio da parceria e da aquisição de produtos via COOPACEL. Não se chegou ainda à possibilidade de compras de hortifrutigranjeiros de pequenos agricultores individuais.

A dificuldade de aquisição de hortifrutigranjeiros de pequenos agricultores individuais é algo presente nos dois modelos investigados, tanto na Prefeitura, como na escola. As parcerias

com a COOPACEL, Emater, Secretarias e, ainda no caso da escola, da CRE, foram (e continuam sendo) fundamentais, segundo os atores entrevistados, para a implementação do PNAE, já antes, mas principalmente a partir da Lei 11.947/2009.

Na investigação da experiência da Prefeitura Municipal, as análises documentais demonstram que até o ano de 2014 não existiam registros sobre a contrapartida disponibilizada pelo governo municipal para a aquisição de alimentos. A partir de 2014, esses dados estão consolidados. O período de maior montante financeiro empregado no Programa é o ano de 2017. Sobre valores, existe um posicionamento de que eles são baixos e que não sofrem reajustes desde o ano de 2016, o que dificulta o atendimento às exigências do Governo Federal, principalmente aos alunos com alguma especificidade alimentar, como doença celíaca, diabetes, hipertensão, anemias, alergias e intolerâncias alimentares.

Em relação à escola, a principal questão que surgiu nas investigações foi em relação à burocracia exigida pelo governo federal e estadual e a dificuldade de gestão do Programa em virtude da falta de estrutura. Na escola em estudo existe um servidor responsável pelo Programa, porém não com dedicação exclusiva: das suas 20 horas semanais, atende outros setores administrativos. Esse servidor está há menos de seis meses no cargo, o anterior ficou responsável pelo Programa por um ano. Isso demonstra uma troca constante nesses quadros, o que acaba comprometendo o aprendizado e a própria gestão do Programa. Essa situação também pode ser notada ao se buscar informações na Coordenadoria Regional de Educação, onde se vislumbrou servidores abstendo-se de participar de entrevistas, de enviar documentação, informando que todos os dados estão no Portal da Transparência.

Os fornecedores investigados foram os que demonstraram maior satisfação com as repercussões do Programa. No entanto, eles também apontaram que muitos agricultores familiares precisam qualificar-se, diversificar a sua produção, enquadrar-se nas exigências governamentais, pois o Programa é uma fonte de renda estável ao longo do ano. As questões culturais, as resistências, a falta de iniciativa foram bastante mencionados.

A importância do PNAE para o município emerge com unanimidade nas falas dos entrevistados na inserção de recursos financeiros no comércio local, no fortalecimento da agricultura familiar, na promoção das cadeias curtas de distribuição, na qualidade nutricional, na formação pedagógica quanto à necessidade de alimentação saudável, que impacta na saúde, no aprendizado e nas vidas, não só dos alunos, mas de toda a família. Destaca-se essa questão da alimentação escolar principalmente para os alunos de famílias mais carentes: os alunos realizam refeições de qualidade nas escolas – alguns com cinco refeições diárias – e isso gera também uma economia para as famílias.

As decisões de compras no comércio local, tanto para produtos da agricultura familiar como demais produtos, também repercutem no desenvolvimento local. Inclusive, pais de alunos e até mesmo alunos da escola trabalham nas agroindústrias e nos comércios, o que demonstra as inter-relações sociais e econômicas entre governo, escola, comércio, famílias e alunos estabelecidas na dinâmica produtiva envolvendo o PNAE no município.

Apesar das análises apontarem para o cumprimento de percentual mínimo de 30% de aquisição de produtos da agricultura familiar, tanto pela Prefeitura, como pela escola, sendo destacado que muitas vezes esse percentual é ultrapassado, existe uma situação que merece atenção. As soluções encontradas – com mérito, sem dúvida – foi direcionar esses recursos para os produtos das agroindústrias via cooperativas: os maiores volumes são para queijos, leite, compotas e conservas, pães, bolachas, entre outros. As agroindústrias tiveram a capacidade de organizar-se para atender ao Programa, de uma forma mais rápida que os produtores de hortifrutigranjeiros. Mas a sugestão, para aumentar essa capacidade de promoção do desenvolvimento local pelo PNAE, é um esforço para incluir, nessas compras, os produtores ainda menores. Ficou evidente, ao longo das falas dos sujeitos, que esse público, composto por agricultores familiares, principalmente os menores, apresenta bastante resistência e dificuldade de adequação às exigências, sendo um percurso que ainda precisa ser percorrido.

Os desafios da política pública para o desenvolvimento são numerosos e entende-se que é preciso avançar, de forma lenta e gradual, porém continuamente. Uma realidade, em que esses agricultores sejam, de fato, incluídos nesse processo é uma construção de longo prazo. Fazendo uma retrospectiva da alimentação escolar no município, quando as compras eram centralizadas no governo federal e envolviam transporte, distribuição, alimentos com longos prazos de validade, proporcionava também um olhar esperançoso para o futuro. Certamente, nos anos 90, imaginar uma alimentação saudável, com a inserção da agricultura familiar como integrante dos fornecedores, também foi uma situação difícil que causou muitas inseguranças.

Ao realizar uma pesquisa, há que se ter presente que, sempre há a questão da limitação, independentemente da abordagem utilizada, pois todo método de pesquisa tem suas possibilidades e limitações (VERGARA, 1998). As decisões de pesquisa, mesmo que a pesquisadora empregue uma postura objetiva, estão impregnadas com alguma subjetividade de olhares. A abordagem qualitativa permite conhecer a percepção das pessoas, as dificuldades, entendimentos e posicionamentos que dificilmente estarão explícitos em documentos oficiais. São elementos importantes para o conhecimento da realidade, mas carregam a subjetividade daquelas pessoas envolvidas no processo. Por mais que outros estudos também apontem para as dificuldades em relação ao percentual mínimo de compras da agricultura familiar, a

burocracia e os baixos valores, esse é um estudo da realidade concreta do PNAE no município de Cerro Largo. Portanto, pode servir como norteador de novos estudos, mas não como possibilidade de generalizações sem as devidas adaptações.

O desenvolvimento de dissertação traz resultados para além daqueles apresentados na estrutura do trabalho e, nesse contexto específico, posicionados como aprendizagens adquiridas ao longo desse processo de pesquisa sobre uma realidade concreta. Os aprendizados adquiridos com essa investigação, na percepção da pesquisadora são:

- A compreensão sobre a limitação das pessoas envolvidas no processo, principalmente em relação à gestão escolar e ao agricultores familiares;
- A necessidade de redes de relacionamentos para alcançar os atores envolvidos (na Prefeitura, na escola, na Coordenadoria, na Cooperativa, nas agroindústrias);
- A perseverança na busca dos sujeitos envolvidos para a realização das entrevistas que, muitas vezes, relutaram em participar, e também para entender que alguns atores, que seriam importantes, talvez em virtude de suas limitações não aceitam participar de pesquisa;
- A imersão no processo de condução das entrevistas, levando o equilíbrio entre ouvir e conduzir os diálogos para os objetivos propostos, com paciência para ouvir, transcrever e analisar as entrevistas, focando nas falas mais significativas que comunicam as informações necessárias para a dissertação;
- O mesmo processo de perseverança, paciência e atenção pode ser destacado nas análises documentais, as quais, muitas vezes, encontram-se de forma desorganizada e sem clareza sobre os dados.

Todos esses aprendizados refletem no processo de encontrar o equilíbrio para pesquisar, para atuar como professora de escola pública, para aprender novas formas de pesquisar e de trabalhar em época de isolamento social, que vive-se em 2020, são também fatores que impactam no desempenho da pesquisadora e no resultado da pesquisa.

Enfim, este estudo proporciona uma compreensão sobre distintos modelos de implantação do PNAE em Cerro Largo, com as suas semelhanças e diferenças, sua importância na agricultura familiar, na qualidade nutricional dos alunos do município, suas dificuldades e desafios para a gestão de acordo com as exigências do Programa. O PNAE configura-se como uma ferramenta importante no desenvolvimento local de Cerro Largo, auxiliando na dinamização do comércio local, tanto da agricultura familiar como no comércio tradicional, na

geração de impostos, no aprendizado de novas formas de produção, organização e comercialização de produtos, além da sua atuação na qualidade nutricional dos alunos.

Sabe-se que uma pesquisa é sempre um recorte da realidade e dos conhecimentos acerca do objeto de pesquisa, e por isso é possível sugerir estudos que explorem com mais profundidade o PNAE, tanto no município de Cerro Largo, como nos demais municípios da região. Esses novos estudos podem ser voltados para uma dimensão mais econômica – verificando os retornos financeiros para o município e para empreendimentos locais (comércio e até mesmo os agricultores locais), ou mais ligados à gestão – como organizar, comercializar, otimizar o negócio do agricultor rural. Nesse âmbito da gestão dos negócios, estão inseridos também estudos sobre estratégias para diminuir a resistência à mudança, para orientar sobre a importância das adequações, da diversificação da produção, como articular-se com o mercado consumidor que o PNAE proporciona. Também podem ser sugeridos estudos em uma dimensão mais técnica na extensão rural, como forma de qualificar a produção: como produzir, onde buscar recursos, entre outros aspectos. Esses estudos combinados, em diferentes abordagens, áreas de conhecimento, inseridos nos Programas de Pós-Graduação e Instituições, proporcionam saberes e conhecimentos importantes que podem contribuir com o desenvolvimento local e regional.

REFERÊNCIAS

- AAKER, D. **Marketing Research**. New York: Wiley, 1990.
- ABRAMOVAY, R. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA FILHO, N. (Org.). **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária**. Campinas, SP: Alínea, 2007.
- ABREU, K. **A implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em municípios de pequeno porte**: Implicações práticas e teóricas. 2014. Dissertação – (CMAPG) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. 2014.
- AMARAL, V. R. **Potencialidades e limites da política de alimentação escolar na promoção da agricultura familiar**. 2016. Dissertação – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Campus Ijuí). Desenvolvimento Ijuí, 2016.
- ARRECTHE, M. Dossiê Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas. **RBCS**. Vol. 18 nº. 51 fevereiro, 2003.
- ATLAS BRASIL. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. 2017. Disponível em www.atlasbrasil.org.br. Acesso em 24 de maio de 2019.
- BALEM, T. A. **O programa de alimentação escolar brasileiro e a narrativa alternativa dos alimentos**: convergências e desafios. 2015. 263f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2015.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BASSO D.; LOPES I. D.; AMARAL V. R. do. Reflexões sobre a operacionalização do PNAE nas Escolas Estaduais de Passo Fundo (RS). **Redes** (Santa Cruz do Sul. Online), v. 24, n. 1, p. 163 - 186, janeiro-abril, 2019.
- BECK, U. **Ecological enlightenment, essays on the politics of the risk society**. New Jersey: Humanities Press, 1995.
- BECKER, C.; ANJOS, F. S. Segurança alimentar e desenvolvimento rural: limites e possibilidades do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar, em municípios do sul gaúcho. **Segurança Alimentar E Nutricional**, 17(1), 2010.
- BELIK, W. Desafios para uma política de segurança alimentar e nutricional integrada. In: Seminário Nacional Mesa Brasil SESC. **Segurança alimentar e nutricional**: desafios e estratégias. Rio de Janeiro: Serviço Social do Comércio, p. 58-69, 2010.
- BELIK, W.; CHAIM, N.; WEIS, B. O Programa Nacional de Alimentação Escolar como Instrumento de Promoção do Desenvolvimento Local. In: XLVI Congresso da SOBER, **Anais Eletrônicos**. Rio Branco, 2008. Disponível em: <http://sober.org.br/palestra/12/070073.pdf>. Acesso em 21 de setembro de 2017.
- BELIK, W.; SOUSA, L. Algumas Reflexões sobre os Programas de Alimentação Escolar na América Latina. **Planejamento e Políticas Públicas**. n. 33 jul./dez. 2009.

BELIK, W. **Distribuição e comercialização**: Redução de perdas e desperdício na distribuição e comercialização de alimentos. 2016. Disponível em: < <http://www.firjan.com.br/eventos/sustentabilidade-e-alimentacao-o-caminho-para-a-reducao-do-desperdicio.htm> >. Acesso em: 20 de julho de 2019.

BELLINGIERI, J. C. Teorias do Desenvolvimento Regional e Local: Uma Revisão Bibliográfica. **Revista de Desenvolvimento Econômico (RDE)**. Ano XIX. V. 2 - N. 37 - Agosto de 2017.

BENETTI, M. D. O agronegócio gaúcho entre os anos 1980 e 2008. In: CONCEIÇÃO, Octávio A. C.; GRANDO, M. Z.; TERUCHKIN, S. U.; FARIA, L. A. E. **O movimento da produção**. Porto Alegre: FEE, 2010.

BENKO, G. **Economia, Espaço e Globalização na Aurora do Século XXI**. São Paulo: Hucitec, 1995.

BICUDO, M. A. V. **Fenomenologia**: Confrontos e Avanços. São Paulo: Cortez Editora, 2000.

BICUDO, M.A.V. Pesquisa Qualitativa: significados e a razão que a sustenta. **Revista pesquisa qualitativa**. Ano 1, n.1. São Paulo: SE&PQ, 2005.

BOITO, A. A Burguesia no Governo Lula, In: BASUALDO, E.; ARCEO, E. (org.) **Neoliberalismo y Sectores Dominantes**: Tendencias Globales y Experiencias Nacionales. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

BOTELHO, L. L. R. *et. al.* Formação de Redes de Cooperativas da Agricultura Familiar no Âmbito da Economia Solidária nos Municípios Missioneiros do Estado do Rio Grande do Sul e seus Impactos para o Desenvolvimento. In: VII Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. Territórios, Redes e Desenvolvimento Regional: Perspectivas e Desafios. **Anais...** Santa Cruz do Sul, RS, Brasil, 13 a 15 de setembro de 2017.

BRANDÃO, C. **Desenvolvimento nacional, políticas regionais e o poder de decisão segundo Celso Furtado**. Cadernos do Desenvolvimento, v.7, p.101-115, 2010.

BRANDÃO, C. **Território & Desenvolvimento**: As múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Unicamp, 2014.

BRANDENBURG, A. Movimento agroecológico: trajetória, contradições e perspectivas. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**. n. 6. p. 11-28. jul./dez. 2002.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**. Brasília: SDR/MI; IICA, 2003.

BRASIL. **Decreto no 6.047**, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/hCcYu2>>. acesso em 10 de agosto de 2020.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília, 2011.

BRASIL. **Decreto 9.412**, DE 18 DE JUNHO DE 2018 Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: < <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=19/06/2018&jornal=515&pagina=17&totalArquivos=108> >. Acesso em: 11 de agosto de 2020.

BRAZIL MARQUES, C.; SIEDENBERG, D.; SCHUCH SANTOS, C. H. O Papel Das Políticas Públicas No Desenvolvimento Local- São José Do Norte-RS. **Revista de Políticas Públicas**, v.12 n 2, 2008.

BRITO, T. *et al.* **Os limites, os desafios e as potencialidades da agricultura familiar no PNAE em municípios atingidos pela mineração**. Dissertação de Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Tecnologias e Sociedade. Universidade Federal de Itajubá, 2018.

BUAINAIN, A. M.; ROMERO, A. R.; GUANZIROLI, C. Agricultura Familiar e o Novo Mundo Rural. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 5, nº 10, jul/dez 2003.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

CAREGNATO, R.; MUTTI R. Pesquisa Qualitativa: Análise De Discurso Versus Análise De Conteúdo. **Texto Contexto Enferm**. Florianópolis, Out-Dez; 15(4): 679-84, 2006.

CARGNIN, A. P. **Políticas de Desenvolvimento Regional do Rio Grande do Sul: vestígios, marcas e repercussões territoriais**. 2011. (Tese Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Geociências. Programa de Pós Graduação em Geografia. Porto Alegre, 2011.

CARGNIN, A. P. Política Nacional de Desenvolvimento Regional e Repercussões no Rio Grande do Sul. **Mercator**. Fortaleza, v. 13, n. 1, p. 19-35, jan./abr. 2014.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, Vozes, 2008.

CERQUEIRA, P. S.; ROCHA, A. G.; COELHO, V. P. Agricultura familiar e políticas públicas: algumas reflexões sobre o Programa de Aquisição de Alimentos no estado da Bahia. **Revista Desenbahia**, v. 3, n. 5, p. 55-78, 2006.

CORRÊA, W. K. Desafios para a geografia rural na contemporaneidade: questões para o debate. In: 4º ENCONTRO NACIONAL DE GRUPOS DE PESQUISA – ENGRUP, 2008, São Paulo. **Anais**. São Paulo, p. 278-295, 2008.

COSTA, J. M. **Política de alimentação escolar: tem carço nesse angu? A gestão e o controle social do PNAE**. 2013. 185 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2013.

CRUZ, S.; ASSIS, T. Contribuições de três organizações para a comercialização da agricultura familiar no PNAE, no território sul litorâneo do Espírito Santo. **INTERAÇÕES**. Campo Grande, MS, v. 20, n. 3, p. 737-752, jul./set. 2019.

CUNHA, W. A. **Implicações dos programas governamentais de aquisição de alimentos para a agricultura familiar em Espera Feliz – MG**. 2015, 164f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa Minas Gerais. 2015.

DAER – Departamento Administrativo de Estradas e Rodagens. **Distâncias de Porto Alegre (atualização 2016)**. Disponível em: < <https://www.daer.rs.gov.br/distancias-porto-alegre-municipios>> Acesso em: 20 de maio de 2019.

DALLABRIDA, V. R. Governança Territorial e Desenvolvimento: uma introdução ao tema. In: DALLABRIDA, V. R. (Org.). **Governança Territorial e Desenvolvimento: Descentralização Político-Administrativa, Estruturas Subnacionais de Gestão do Desenvolvimento e Capacidades Estatais**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2011.

DALLABRIDA, V. R. **Teorias do Desenvolvimento: Aproximações teóricas que tentam explicar as possibilidades e desafios quanto ao desenvolvimento de lugares, regiões, territórios ou países**. Curitiba: CVR, 2017.

DELGADO, G. C. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. In: DELGADO, G. C. **O Brasil rural em debate: coletânea de artigos**. Brasília (DF): CONDRAF/NEAD, 2010.

DELGADO, G. C. *et al.* **Avaliação do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar**. IPEA. Brasília, 2005. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4746>. Acesso em: 15 de julho de 2019.

DELGADO, G. C.; BERGAMASCO, S. M. P. P. (orgs.) **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017.

DEMO, P. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

DYE, T. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1972.

DUTRA, E.; PAULI, I. Manifestações concretas do programa nacional de alimentação escolar (PNAE) no município de Santiago – RS. **Periódicos UNIR**, V.9, n. 2, 2017.

ELIAS, L. P. *et al.* Impactos socioeconômicos do Programa Nacional de Alimentação Escolar na agricultura familiar de Santa Catarina. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, vol. 57, n.2, Brasília. Apr./June, 2019.

ESTEVA, G. Desenvolvimento. In: SACHS, W. (ed.) **Dicionário do Desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 2000.

FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. **Direito à Alimentação e Segurança Alimentar e Nutricional nos Países da CPLP: Diagnóstico de Base**. Roma: 2013.

FABRIS, F. M. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na interface com agricultura familiar no município de Criciúma-SC: possibilidades e desafios**. Dissertação. 2017 (PPGDS). UNESC, 2017.

FARIA, M. A. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.

FEE – Fundação de Economia e Estatística. **Perfil socioeconômico RS**. 2017. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico>. Acesso em: 21 de maio de 2019

FERNANDES, M. **Desenvolvimento Sustentável**: Antinomias de um conceito. Belém: AUA, 2003.

FERNANDES, B. M. Questões da Via Campesina. 6º Congresso Brasileiro de Geógrafos. **Anais**. Goiânia, 2004. Disponível em: http://www.lead.uerj.br/VICBG-2004/Eixo1/e1_contsn4.htm. Acesso em: 10 de agosto de 2020.

FERNANDES, S. B. S. **Participação dos pais na educação infantil**: estratégias utilizadas pelo gestor escolar. Sheila Beatriz da Silva Fernandes. UERN – Mossoró, RN, 2013.

FERNANDES, P. F.; SCHNEIDER, S.; TRICHES, R. M. Identificação da oferta de produtos da agricultura familiar e da demanda pelo Programa de Alimentação Escolar das escolas estaduais do Rio Grande do Sul. In: TEO, C. R. P. A.; TRICHES, R. M. (Orgs.). **Alimentação escolar**: construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento. Chapecó: Unochapecó, p. 169-199, 2016.

FERRARI, D. **Cadeias Alimentares Curtas**: A construção social de mercados de qualidade pelos agricultores em Santa Catarina. 2011. Tese de Doutorado (em Desenvolviemnto Rural). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.

FIGUEIREDO, A. M. As políticas e o planejamento do desenvolvimento regional. In: COSTA, J. S.; NIJKAMP, P. (Org.). **Compêndio de Economia Regional**: Teoria, Temáticas e Políticas. v. 1. Coimbra: Principia, 2009.

FINATTO, R. A.; CORRÊA, W. K. Emergência e dinâmica da agricultura de base agroecológica - Pelotas/RS. In: 4º Encontro Nacional de Grupos de Pesquisa. **Anais**. São Paulo, 2008.

FIORI, T. Economia e Política do Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul. In MONTEIRO NETO, A; CASTRO, C. N; BRANDÃO, C. A. **Desenvolvimento Regional no Brasil**: políticas, estratégias e perspectivas. IPEA: Brasília, 2017.

FIORENTINI, D.; LORENZATO, S. **Investigação em educação matemática**: percursos teóricos e metodológicos. 2ª ed. Campinas: Autores Associados, 2009.

FEIX, R. D.; ZANIN, V. Fontes de crescimento da agricultura no Estado do Rio Grande do Sul entre 1990 e 2010. **Ensaio FEE**. Porto Alegre, v. 34, Número Especial, p. 1007-1034, 2013.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. PNAE – Programa Nacional De Alimentação Escolar. **Cartilha de Alimentação Escolar**. Brasília, 2006. Disponível em: www.fnde.gov.br. Acesso em: 29 de outubro de 2016.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. PNAE – Programa Nacional De Alimentação Escolar. **Composição nutricional da alimentação escolar no Brasil**. Brasília, 2011.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. PNAE – Programa Nacional De Alimentação Escolar. **Cartilha orientações para uso do Cartão PNAE**. Brasília, 2017.
Disponível em: < <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-area-gestores/pnae-manuais-cartilhas/item/12869-orientacoes-uso-cartao-pane> >. Acesso em: 2 de maio de 2019.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Gestão**. 2019.
Disponível em: < <https://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-gestao?download=12436> >. Acesso em: 20 de agosto de 2020.

FREITAS, A.; FREITAS, A. A implementação do programa nacional de alimentação escolar em Espera Feliz e Guaraciaba: uma abordagem relacional. **Anais**. Encontro Brasileiro de Administração Pública, Salvador, junho de 2019.

FREITAS, A.; FERREIRA, M. A.; FREITAS, A. **A Trajetória das Organizações de Agricultores Familiares e a Implementação de Políticas Públicas**: um estudo de dois casos. RESR, Piracicaba-SP, Vol. 57, Nº 01, p. 009-028, Jan./Mar. 2019.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21. p. 211-260, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em: 5 de fevereiro de 2016.

FRIEDMANN, H. The political economy of food. **New Left Review**. 197, 1993.

FRIEDMANN, H. Uma economia mundial de alimentos sustentável. In: BELIK, L.; MALUF, R.S. **Abastecimento e segurança alimentar**. Campinas: UNICAMP, 2000.

FROEHLICH, E. **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). 2010, 152f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) - Faculdade de ciências econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2010.

GASTAL, M. L. *et al.* Construção social de mercados pela agricultura familiar em Unaí, MG: potencialidades e limitações. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**, Brasília, DF, v. 31, n. 2, p. 315-348, maio/ago. 2014.

GIANEZINI *et al.* Políticas Públicas: definições, processos e constructos no século XXI. **Revista de Políticas Públicas**. V. 21, n 2, 2017.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4a ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GOODMAN, D. **The quality 'turn' and alternative food practices**: Reflections and agenda. *Journal of Rural Studies*, p. 1–7, 2003.

GOMEZ, J. M. Críticas ao Conceito de Desenvolvimento. **PEGADA: A Revista da Geografia do Trabalho**. V. 3, n. 1, 2002.

GRAZIANO DA SILVA, J. F. ; DELGROSSI, M. E.; FRANCA, C. G. **The Fome Zero**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2012.

GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil**: produção e institucionalização das ideias. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade, CPDA/UFRRJ, Rio de Janeiro, 2012.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três Gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. Piracicaba, São Paulo. Vol. 52, p. 125-146, 2014.

GUARDANI, F. **Pesquisa de marketing**: uma abordagem quantitativa e qualitativa. 1ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

HAGUETTE, T. M. F. **Metodologias qualitativas na Sociologia**. 5a edição. Petrópolis: Vozes, 1997.

HESPANHOL, R. A. Programa de Aquisição de Alimentos: Limites e potencialidades de políticas de segurança alimentar para a agricultura familiar. **Sociedade & Natureza**. v. 25 n.3, 2013.

HOWLETT, M.; RAMESCH, M. **Studying public policy**: policy cycles and policy subsystems. New York : Oxford University Press, 1995.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico - 2010**. Disponível em: www.censo2010.ibge.gov.br . Acesso em: 8 de setembro de 2018.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama Cidades 2018**. Disponível em < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs> >. Acesso em: 25 de maio de 2019.

IPADES – O Instituto de Pesquisa Aplicada em Desenvolvimento Econômico Sustentável. **Sobre Desenvolvimento**. 2010. Disponível em < <https://www.ipades.com.br/publicacoes-ipades.php> >. Acesso em: 17 de fevereiro de 2019.

IPC-IG. INTERNATIONAL POLICY CENTRE FOR INCLUSIVE GROWTH (IPC-IG). **Demanda Estruturada e a Agricultura Familiar no Brasil**: o Caso do PAA e do Pnae. Brasília: Ipea, 2013.

JANUÁRIO, B. **A implementação da Lei 11.947/09 da compra direta da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar em municípios do Estado de São Paulo**: possíveis fatores relacionados. Dissertação (Mestrado em Nutrição), Universidade de São Paulo, 2013.

JENKINS, H. **Education and Production in the United Kingdom**. Economics Papers 101, Economics Group, Nuffield College, University of Oxford. Handle, 1995. Disponível em: < <https://ideas.repec.org/p/nuf/econwp/101.html> >. Acesso em: 20 de maio de 2019.

JOVCHELOVITCH, S. **Representações sociais e esfera pública**: a construção simbólica dos espaços públicos no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2000.

LAMAS, L. V. **I ndicadores de resultados de projetos sociais**. 2004. Disponível em: <http://www.rits.org.br/gestao_teste/ge_testes/ge_tmes_jul99.cfm>. Acesso em: 20 de maio de 2019.

LEMOS, S.M.; LIMA, I. S. O programa de aquisição de alimentos (PAA) como política pública para a agricultura familiar e o desenvolvimento local. **Revista Brasileira de Economia Doméstica**. Viçosa- MG, v. 25, n. 1, p. 069-092, 2014. Disponível: < <https://www.oikos.ufv.br/index.php/oikos/article/download/143/186> >. Acesso em: 27 de junho de 2019.

LIEBSCHER, P. Quantity with quality? Teaching quantitative and qualitative methods in a LIS Master's program. **Library Trends**. v. 46, n. 4, p. 668-680, Spring, 1998.

LIBERMANN, A.; BERTOLINI, G. Tendências de pesquisa em políticas públicas: uma avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. **Ciência & Saúde Coletiva**, 20(11), 2015.

LOPES, B. J. **Análise da Implementação do Programa de Alimentação Escolar (PNAE) a partir de Instrumentos de Avaliação de Políticas e Fiscalização de Programas Governamentais**. (Tese de Doutorado em Extensão Rural). Univerisade de Viçosa, 2017.

MALAGUTI, J. M. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): Desafios para a Inclusão dos Produtos da Agricultura Familiar na Merenda Escolar de Itapeperica da Serra – SP**. (Dissertação de Mestrado em Gestão de Políticas e Organizações Públicas), Universidade Federal do Estado de São Paulo – Campus Osasco, 2015 .

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada**. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2012.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E, M. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MCMICHAEL, P. A Food Regime Genealogy. **The Journal of Peasant Studies**, v. 36, n. 1, p. 139-169, 2009.

MARQUES, P. E. M.; MOAL, M. F.; ANDRADE, A. G. F. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no estado de São Paulo. **Ruris**. v. 8, n. 1, p. 63-89, mar. 2014.

MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional. **Conheça o Ministério do Desenvolvimento Regional**. Disponível em: < http://mi.gov.br/area-de-imprensa/todas-as-noticias/-/asset_publisher/YEkzzDUSRvZi/content/conheca-o-novo-ministerio-do-desenvolvimento-regional-mdr-?inheritRedirect=false >. Acesso em: 15 de agosto de 2019.

MELO, M. A. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Campinas: INICAMP – NEPP, 2000.

MERRIAM, S. B. **Qualitative Research and Case Study Applications in Education**. San Francisco: Allyn and Bacon, 2002.

MOSSMANN, M. P. *et al.* Interface Between Family farmin and school feeding: barriers and coping mechanisms from the perspective os diferente social actors in Southern Brazil. **Revista SOBER**, Brasília, v. 55, n. 2, p. 325-342, 2017.

MOTA, L. A. **Capitalismo contemporâneo: olhares multidisciplinares**. Campina Grande: Eduepb, 2014.

MÜLLER, A. L.; SILVA, M. K.; SCHNEIDER, S. A construção de políticas públicas para a agricultura familiar o Brasil: o Programa de Aquisição de Alimentos. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura (UFRJ)**. Rio de Janeiro, v. 20, p.139, 2012.

NETO, A. M.; CASTRO, C. N.; BRANDÃO, C. A. (Org.). **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

NICOLETTI, M. P. **Análise da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE no Município de Natal/RN a partir dos arranjos institucionais locais**. 2017. 138f. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

NIEDERLE, P. A. Afinal, que Inclusão produtiva? A contribuição dos novos mercados alimentares. In: DELGADO, G. C.; BERGAMASCO, S. M. (orgs.) **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017.

OLIVEIRA, G. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista FAE**. V. 5, 2002.

ORLANDI, E. A Análise de Discurso em suas diferentes tradições intelectuais: o Brasil. In: 10º Seminário de Estudos em Análise de Discurso. **Anais**. Porto Alegre (RS): UFRGS, 2003. Disponível em: < [www.http://www.ufrgs.br/analisedodiscurso/anaisdosead/SEAD/Conferencias/EniOrlandi.pdf](http://www.ufrgs.br/analisedodiscurso/anaisdosead/SEAD/Conferencias/EniOrlandi.pdf) >. Acesso em: 17 de outubro de 2017.

OMS - Organização Mundial da Saúde. **Diretrizes Éticas Internacionais para a Pesquisa Envolvendo Seres Humanos**. Genebra, 1993. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/bioetica/cioms.htm>>. Acesso em: 25 outubro 2018.

OSZLAK, O. Políticas Públicas e regimes Políticos: reflexões a partir de algumas experiências latino-americanas. In: **Revista de Administração Pública**. n. 16, jan., 1982.

PERROUX, F. **A Economia do século XX**. Porto: Herder, 1967.

PINTO, A. Natureza e implicações da heterogeneidade estrutural da América Latina. **El Trimestre Económico**, v. 37, n. 1, 1970.

PLOEG, J. D. **Camponeses e Impérios Alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização**. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2008.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Desenvolvimento Humano e IDH**. S.D. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html> >. Acesso em: 23 de maio de 2019.

PORTILHO, F. Novos atores no mercado: movimentos sociais econômicos e consumidores politizados. **Revista Política e Sociedade**, v. 8, p. 199-224, 2009.

PORTILHO, F. **Sustentabilidade Ambiental, Consumo e Cidadania**. São Paulo: Cortez, 2010.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

RENTING, H; MARSDEN, T; BANKS, J. Compreendendo as redes alimentares alternativas: o papel das cadeias curtas de abastecimento de alimentos no desenvolvimento rural. In: SCHNEIDER, S; GAZOLLA, M (Orgs.). **Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas**. Porto Alegre: UFRGS, p. 27-51, 2017.

RIBEIRO, A. L. *et al.* Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a participação da agricultura familiar em municípios do Rio Grande do Sul. **Revista GEDECON**. Cruz Alta, v. 1, n. 1, p. 36-49, 2013.

ROSSINI, N.; ROTTA, E.; BORKOSKI, A. Políticas Públicas Sociais e Desenvolvimento: Tecendo Relações. VIII Simpósio Iberoamericano em Comércio Internacional, Desenvolvimento e Integração Regional. **Anais**. Santa Cruz do Sul, 2017.

ROTTA, E. *et al.* Desenvolvimento e Ambiente em Planejamentos Municipais: Missões e Fronteira Noroeste do Rio Grande do Sul. VII Seminário Internacional de Desenvolvimento Regional – Globalização em Tempos de Regionalização – Repercussões no Território. **Anais**. Santa Cruz do Sul, Brasil. 2015.

ROTTA, E. **Desenvolvimento Regional e Políticas Sociais no Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul**. 2007. Tese (em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. 2007.

ROTTA, E. **Material de apoio disciplina Desenvolvimento e Política Públicas do Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas**. UFFS – *campus* Cerro Largo. Cerro Largo – RS, 2018.

RUA, M. G. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. In: RUA, M.G; VALADÃO, M.I. **Estudo da Política: Temas selecionados**. Brasília: Paralelo, 15. 1998.

RUA, M. G. **Políticas públicas**. 3. ed. rev. atua. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração – UFSC. Brasília, CAPES: UAB, 2014.

SÁ R. J.; ALMEIDA C. D.; GUINDANI J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais – RBHCS**. v. 1 n.1, 2009.

SACHS, I. Pensando sobre o desenvolvimento na era do meio ambiente.. In: STROH, P. Y. (Org.). **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

SALGADO, R. J. S. F.; DIAS, M. M. Análise da influência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) sobre a qualidade de vida de agricultores familiares do município de Viçosa/MG. **Perspectivas em Políticas Públicas**. Belo Horizonte, v. 6, n. 11, 2013.

SALGADO, R. J. S. F.; SILVA, E. A.; FERREIRA, M. A. M.; CUNHA, W. A.; SANTOS, L. F. Focalização e Cobertura do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): avaliação de sua

eficácia nas regiões brasileiras. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. Piracicaba-SP, v. 55, n. 4, p. 661-678, 2017. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032017000400661 >. Acesso em: 20 de julho de 2019.

SAMBUICHI, R. H. R *et al.* Compras públicas sustentáveis e agricultura familiar: a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). In: SAMBUICHI, R. H. R.; SILVA, A. P. M.; OLIVEIRA, M. A. C.; SAVIAN, M. (Orgs.). **Políticas agroambientais e sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas**. Brasília, DF: IPEA, p. 75-104, 2014.

SARAIVA, E. B. *et al.* Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. In: **Ciência e saúde coletiva**. v. 18, n. 4, abril, 2013.

SANTOS, M. **Por uma outra Globalização: Do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SCHAEFFER, R. **Energia e economia verde: Cenários futuros e políticas públicas**. Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável – FBDS. 2016.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SAUSEN, J. O. Gestão Estratégica, Competitividade e Desenvolvimento: um olhar a partir das suas inter-relações. In: SIEDENBERG, D. R. (Org.). **Desenvolvimento Sob Múltiplos Olhares**. Ijuí: Unijuí, 2012.

SCARABELOT, M. **Construção de cadeias agroalimentares curtas e papel dos atores em Nova Veneza, SC**. 2012. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. 2012.

SCARABELOT, M; SCHNEIDER, S. As Cadeias Agroalimentares Curtas e Desenvolvimento Local – Um Estudo de Caso no Município De Nova Veneza/SC. **Revista Faz Ciência**. v.14, n. 19, 2012.

SCHNEIDER, S. A contribuição da pluriatividade para as políticas públicas de desenvolvimento rural: um olhar a partir do Brasil. In: ARCE, A. **Forthcoming**. Ed. Flacso, 2007.

SEDUC-RS. Secretaria da Educação do Rio Grande do Sul. **Alimentação Escolar: valores**. Disponível em: < <http://www.educacao.rs.gov.br/alimentacao-escolar> >. Acesso em: 8 julho 2019.

SEDUC – Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul. **Dados do Censo Escolar 2018**. Porto Alegre: SEDUC, 2019. Disponível em: <https://educacao.rs.gov.br/inep-divulgacao-dados-da-rede-estadual-de-ensino>. Acesso em: 25 de julho de 2020.

SEDUC – Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul. **Alimentação Escolar**. Porto Alegre: SEDUC, 2020. Disponível em: <https://educacao.rs.gov.br/alimentacao-escolar>. Acesso em: 10 de julho de 2020.

SIEDENBERG, D. R. Desenvolvimento: ambiguidades de um conceito difuso. **Desenvolvimento em Questão**. Ano 2, n. 3 jan./jun. 2004.

SIEDENBERG, D. R.. Desenvolvimento: ambiguidades de um conceito difuso. **Cadernos EBAPE.BR**. v. 4, nº 4, Dez. 2006. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/cebape/v4n4/v4n4a11.pdf> >. Acesso em: 20 de maio de 2019.

SIEDENBERG, D. R. Fundamentos, Trajetória e Abordagens Contemporâneas do Desenvolvimento. In: SIEDENBERG, D. R. (org.) **Desenvolvimento sob múltiplos olhares**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2012.

SILVA, E. R. **Agentes territoriais na implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) nos municípios de Mirante do Paranapanema e Rosana (SP)**. Tese de doutorado. Instituto de Geografia – UNESP, 2019.

SILVA, M. K. S.; SCHMITT, C. J. Políticas em rede: uma análise comparativa das interdependências entre o Programa de Aquisição de Alimentos e as redes associativas no Rio Grande do Sul e na Bahia. In: Encontro Anual da ANPOCS. **Anais**. Águas de Lindóia, SP: ANPOCS, 2012.

SILVA, S. R.; CUNHA, N. R. S.; SILVEIRA, S. F. R. A Implementação da Educação Alimentar e Nutricional no Contexto do PNAE em Belo Horizonte – MG. **VI Encontro Brasileiro de Administração Pública**. João Pessoa, maio de 2017.

SILVA, W. H.; *et al.* Comercialização de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar: a experiência da Cooperagro, no município de Unaí-MG. In: GASTAL, M. L. *et al.* Seminário Internacional Inovações para a Valorização. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**. Brasília, v. 31, n. 2, p. 315-348, maio/ago. 2014.

SILVA, D. W. **Produzindo prerrogativas de cidadania: o acesso da agricultura familiar à política de fornecimento de produtos para a alimentação escolar**. 2015, 217f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Universidade Fed. configuração e produção. Porto Alegre, v. 39, n. 4, p. 129-144, 2012.

SOUZA-ESQUERDO, V. F.; BERGAMASCO, S. M. P. P. Análise sobre o acesso aos programas de políticas públicas da agricultura familiar nos municípios do circuito das frutas (SP). **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 52, supl.1, 2014.

SPEROTTO, F. Q. A expansão do setor de celulose de mercado no Brasil: condicionantes e perspectivas. **Indicadores Econômicos FEE**. vol. 41, n. 4, 2014.

SNA – Sociedade Nacional de Agricultura. **Burocracia impede que alimentos produzidos por pequenos agricultores cheguem à merenda escolar no Rio**. 2017. Disponível em: < <https://www.sna.agr.br/burocracia-impede-que-alimentos-produzidos-por-pequenos-agricultores-cheguem-a-merenda-escolar-no-rio/> >. Acesso em: 10 de agosto de 2020.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez. 2006.

SOUZA, P.; BARBÉ, L. Desigualdades regionais na distribuição dos financiamentos do Pronaf: uma análise do período de 1998 a 2012. **Revista de Economia do Nordeste**. v. 45, suplemento especial, p. 37–50, out./dez. 2014.

TAVARES, E. C. **Avaliação de políticas públicas de desenvolvimento sustentável: dilemas teóricos e pragmáticos**. Holos, Ano 21, maio/2005.

TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **Revista AATR**. 2002. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/57253448/03/Aatr-Pp-Papel-Politicass-Publicas>>. Acesso em: 29 de julho de 2019.

TERRA e SILVA, M.; NATIVIDADE, M. M. P.; JOAQUIM, N. F. A execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a compra da agricultura familiar. In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS DA ANPAD. **Anais**. Belo Horizonte: Anpad, 2016.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Cartilha para conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Conselho de Alimentação Escolar. 1. ed. Brasília: TCU, 2017.

TRICHES, R. M. **Reconectando a produção ao consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar**. 2010. 297f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

TRICHES, R. M. **Promoção do consumo alimentar sustentável no contexto da alimentação escolar**. Trab. educ. saúde [online]. vol.13, n.3, 2015.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S; SIMÕES, E. Aquisições públicas em Cabo Verde: desafios e potencialidades para o desenvolvimento rural. **Revista Angolana de Sociologia**. Luanda, Angola, n. 11, p. 63-80, 2013.

TRICHES, R. M; GRISA, C. Entre mudanças e conservadorismos: uma análise dos programas de aquisição de alimentos (PAA e PNAE) a partir da retórica da intransigência. **Revista Nera**. Ano 18, nº. 26, Edição Especial, 2015.

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

TURPIN, M. A Alimentação Escolar como fator de desenvolvimento local por meio do Apoio aos agricultores familiares. **Segurança Alimentar e Nutricional**. Campinas, p. 20-42, 2009.

UFFS – Universidade Federal da Fronteira Sul. **Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas**. 2015. Disponível em: < https://www.uffs.edu.br/institucional/reitoria/diretoria_de_comunicacao/identidade_visual/campus-cerro-largo-mestrado-em-desenvolvimento-e-politicass-pubblicas >. Acesso em: 15 de março de 2019.

VEENHOVEN, R. The four qualities of life. **Journal of happiness Studies**, v. 1, p. 1-39, 2000.

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1998.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento rural**: O Brasil precisa de um projeto. São Paulo: USP, 1998.

VIANA, A. Abordagens metodológicas em políticas públicas. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. nº. 30, mar-abr.1996.

WAGNER, D.; GEHLEN, I.; SCHULTZ, G. Agricultura familiar, políticas públicas e cidadania: conexões construídas a partir da operacionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Redes**. v. 21, n 3, p. 121-145, 2016.

WILKINSON, J. **O estado, a agricultura e a pequena produção** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 229 p., 2008. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/jfjjq/pdf/wilkinson-9788599662717.pdf>>. Acesso em: 28 de julho de 2019.

ZAJONZ, B. T.; SCHULZ, J.; PAULI, R. I. **Gestão pública da alimentação escolar**: um estudo do PNAE nas escolas estaduais e municipais de Santa Maria-RS sob a ótica da percepção dos gestores. UFSM - Universidade Federal de Santa Maria. Semana do Servidor Público 2017 e II Simpósio em Gestão Pública Santa Maria/RS, 2017.

APÊNDICE 1

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

ENTREVISTA

Comitê de Ética em Pesquisa - CEP/UFFS

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

TÍTULO DA PESQUISA - O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) E O DESENVOLVIMENTO LOCAL: Estudo de dois modelos de implantação no Município de Cerro Largo – RS

Prezado participante,

Você está sendo convidado(a) a participar da dissertação **O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) E O DESENVOLVIMENTO LOCAL: Estudo de dois modelos de implantação no Município de Cerro Largo, RS** desenvolvida por **Marcia Tschiedel**, discente do Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas, sob orientação do Professor Dr. Edeimar Rotta.

O objetivo central do estudo é entender o processo de implantação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e suas repercussões para o fomento da agricultura familiar, a partir da Lei 11.947/09 e as experienciências estabelecidas pelo programa no município de Cerro Largo, RS, no período 2010-2018, a partir de dois modelos de implantação do Programa, um estabelecido pela Prefeitura Municipal e outro desenvolvido pelas escolas estaduais no município, adotando como base para a análise a Escola Estadual de Educação Básica Eugênio Frantz.

O convite a sua participação deve-se à escolha de secretários de educação, diretores de escola e agricultores locais relacionados ao PNAE.

A sua participação é de grande importância, pois através dela poderão ser **obtidas informações sobre a percepção sobre o PNAE e o desenvolvimento local**.

Sua participação não é obrigatória e você tem plena autonomia para decidir se quer ou não participar, bem como desistir da colaboração neste estudo quando desejar, sem necessidade de qualquer explicação e sem nenhuma forma de penalização. Você não será penalizado de nenhuma maneira caso decida não consentir sua participação, ou desista da mesma. Contudo, ela é muito importante para a execução da pesquisa.

Você não receberá remuneração e nenhum tipo de recompensa nesta pesquisa, sendo sua participação voluntária.

Serão garantidas a confidencialidade e a privacidade das informações por você prestadas. Qualquer dado que possa identificá-lo será omitido na divulgação dos resultados da pesquisa e o material armazenado em local seguro.

A qualquer momento, durante a pesquisa, ou posteriormente, você poderá solicitar ao pesquisador informações sobre sua participação e/ou sobre a pesquisa, o que poderá ser feito através dos meios de contato explicitados neste Termo.

O participante não será identificado, mas caso queira ser identificado, poderá solicitar ao pesquisador.

A sua participação consistirá em responder uma entrevista com roteiro determinado. A devolutiva dos resultados será realizada por email, no endereço que o entrevistado disponibilizar nesse documento.

O tempo de duração da entrevista é estimado entre 1 e 2 horas.

Gravação da entrevista

A entrevista será gravada somente para transcrição das informações e logo após as gravações serão apagadas.

Assinale a seguir conforme sua autorização:

Autorizo a gravação Não autorizo a gravação

As entrevistas serão transcritas e armazenadas, em arquivos digitais, mas somente terão acesso a elas a pesquisadora e seu orientador. O material será guardado por um período de 5 anos, e após esse período, destruído via incineração.

Benefícios da participação da pesquisa

Expor suas percepções sobre o PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR e suas relações com a agricultura familiar e sua contribuição para o desenvolvimento local.

Riscos da participação da pesquisa

Como risco aos participantes da pesquisa, podemos destacar um possível desconforto ao responder questionamentos. Para amenizar esse desconforto e neutralizar o risco ao participante, a ideia é sempre deixar o respondente muito à vontade para responder ou não certos questionamentos.

Caso o participante sinta-se constrangido com determinada abordagem, ele poderá manifestar a opção de não responder. Essa estratégia será apresentada no início da entrevista para que o entrevistado esteja seguro e confortável para participar da entrevista.

Os resultados serão divulgados em eventos e/ou publicações científicas mantendo sigilo dos dados pessoais.

Caso concorde em participar, uma via deste termo ficará em seu poder e a outra será entregue ao pesquisador. Não receberá cópia deste termo, mas apenas uma via. Desde já agradecemos sua participação!

Cerro Largo, 01 de maio de 2019

Assinatura do Pesquisador Responsável

Contato profissional com a mestrandia pesquisadora:

Telefone de contato: 55.996884740

Email: marcia_tschiedel@yahoo.com.br

Endereço para correspondência do Comitê de Ética na Pesquisa:

UFFS Rodovia SC 484 - Km 02, Bloco da Biblioteca sala 310 CEP 89815-899 Chapecó - SC

Declaro que entendi os objetivos e condições de minha participação na pesquisa e concordo em participar.

Email para devolutiva dos resultados _____

Assinatura: _____

APENDICE 2

ROTEIRO DE ENTREVISTAS

- 1) O que mudou no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) com a implantação da Lei 11.947/09?
- 2) Como se organizou para implantar a Lei 11.947/09?
- 3) Que estruturas internas de gestão foram criadas e/ou adaptadas para o Programa?
- 4) Que parcerias foram constituídas para viabilizar o Programa a partir da Lei?
- 5) Que estruturas de apoio foram organizadas para dar assistência aos produtores familiares, tanto para a produção quanto para a comercialização?
- 6) Como se organizou o processo de compra, distribuição e controle (fiscalização) em torno do Programa?
- 7) Qual a importância do PNAE?
- 8) Quais as dificuldades que podem ser apontadas no contexto do PNAE?
- 9) QUESTÃO SOMENTE PARA FORNECEDORES: Que diferenças podem ser apontadas entre os modelos de aquisição de produtos para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) pela Prefeitura Municipal e pelas escolas estaduais?

APENDICE 3

ANÁLISE DOCUMENTAL DAS ATAS DO CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (CAE) DE CERRO LARGO – PERÍODO 2010 A 2018

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) do município de Cerro Largo foi criado em 25 de agosto de 2000, a partir da Lei nº 1603/2000 (em ata do dia 13 de maio de 2002 consta a data de criação do Conselho, 25 de agosto do ano de 1995 pela mesma lei anteriormente mencionada), assinada pela prefeita em exercício, atuando como órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento ao Poder Executivo, nas questões relativas à municipalização e à operacionalização da merenda escolar. Das competências do Conselho, pode-se destacar que ele deve acompanhar a aplicação dos recursos federais repassados ao município, bem como zelar pela qualidade dos produtos, desde a aquisição até a distribuição, observando as boas práticas higiênicas e sanitárias, além de receber e analisar a prestação de contas, fornecendo parecer conclusivo referente aos recursos repassados pelo PNAE e que deverá ser encaminhado ao FNDE. Consta que o CAE deve ser composto por sete membros titulares e respectivos suplentes, entre eles: um representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo ente federado; dois representantes das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, indicados pelos respectivos órgãos de representação; dois representantes de pais de alunos matriculados na rede de ensino à qual pertença a EEx, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares; um representante do Clube de Mães e para cada um, haverá um suplente. O mandato dos membros do CAE e Presidente é de dois anos, podendo ser reconduzidos por uma única vez e os conselheiros exercem cargo de serviço público não remunerado.

Dentre as atribuições do CAE, está a realização da análise da prestação de contas dos recursos transferidos pelo FNDE para o município destinados à execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O Conselho realiza tal análise anualmente, em que são apresentados os valores recebidos do FNDE e repassados ao município, bem como os valores da contrapartida feita pelo município no ano anterior.

Nesta seção, será realizada a apresentação dos dados obtidos a partir da análise documental dos registros do livro de Atas do CAE, cujo termo de abertura data de 11 de maio de 2000, assinado pela Vice-Presidente do Conselho. São apresentadas algumas considerações relevantes que constam nas atas no período de 2010–2018, período sobre o qual versa esta dissertação.

O Livro de Atas contém as narrativas das reuniões do Conselho de Alimentação Escolar e suas deliberações em torno dos temas pertinentes sobre a alimentação escolar, bem como a apreciação dos recursos públicos investidos e ações que se fazem necessárias para a qualificação no atendimento da alimentação escolar. Cabe registrar que consta na 1ª ata que naquela data eram 15 entidades beneficiadas no município, entre elas estão 6 escolas estaduais, 6 escolas municipais, 2 creches e a APAE, e que os recursos disponibilizados para a alimentação escolar eram gerenciados pela Prefeitura Municipal.

A partir do ano de 2001, o município não mais se responsabiliza pelo recebimento e gestão dos recursos da Alimentação Escolar para as escolas estaduais, conforme registrado em ata de 30 de janeiro de 2001. Conforme regimento interno do Conselho, aprovado em 13 de maio de 2002, o CAE se reúne sempre que necessário, em sessões ordinárias e extraordinárias, convocadas pelo seu Presidente.

A reunião anual de 2010 foi realizada em 15 de março de 2010. A nutricionista da Prefeitura, responsável técnica pela alimentação escolar fez alguns esclarecimentos em torno da aquisição de produtos da agricultura familiar aos membros do Conselho de Alimentação Escolar do município. Antes de fazer a apreciação dos valores recebidos pelo Programa, foi registrado que havia um saldo do exercício anterior, do ano de 2008. A apreciação dos valores recebidos do FNDE é feita todos os anos, considerando sempre os montantes recebidos no exercício do ano anterior. Assim, a análise realizada em 2010, refere-se aos recursos recebidos em 2009. Conforme a ata, consta que em 2009 haviam saldos de valores recebidos no ano de 2008, de acordo com o que segue: Creche, saldo zero; Pré-escola, saldo de R\$ 95,41; Ensino Fundamental, saldo de R\$ 5.252,32; EJA, saldo zero. Para o ano de 2009, os valores transferidos pelo PNAE, para o município foram os seguintes: Creche – R\$ 1.887,60; Pré-escola – R\$ 3.300,00; Ensino Fundamental – R\$ 24.288,00; EJA – R\$ 1.760,00. Destes recursos, os valores gastos em cada modalidade foram os seguintes: Creche – R\$ 1.306,80; Pré-escola – R\$ 3.065,41; Ensino Fundamental – R\$ 23.588,39 e EJA – R\$ 1.584,00. Conforme registrado em ata, as contas do PNAE, foram aprovadas por unanimidade.

Em 2011, a reunião foi realizada em 14 de fevereiro de 2011. A responsável pelo Programa no município, a nutricionista, fez alguns esclarecimentos em torno da aquisição dos produtos, destacando que os insumos para o Programa são adquiridos por meio de licitação das empresas locais e da agricultura familiar, por chamada pública, conforme o cardápio. Ressaltou ainda que a Prefeitura tem obrigatoriedade de complementar os valores recebidos em até 25%, porém os gastos da contrapartida somam em torno dos 60%. Na prestação de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2010, os recursos

recebidos, foram acrescidos de um saldo referente ao ano de 2009, conforme a seguir: Creche, saldo de R\$ 580,80; Pré-escola, saldo de 330,00; Ensino Fundamental, saldo de R\$ 6.026,21 e EJA, saldo de R\$ 176,00. Na ata não consta os valores recebidos no exercício de 2010 por parte do FNDE nem os valores da contrapartida municipal, apenas é registrado que os conselheiros fizeram a apreciação dos valores federais e municipais investidos na alimentação escolar. Conforme registro em ata, as contas do Programa foram aprovadas por todos os presentes.

Em 2 de maio de 2012 é realizada a reunião de 2012, na qual os integrantes do CAE reuniram-se para realizar a apreciação da prestação de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). A nutricionista fez a exposição do relatório de gestão do mesmo e, em seguida, houve a análise e aprovação unânime por parte dos conselheiros em torno do relatório de gestão do PNAE. Na ata não consta os valores de recursos federais recebidos, bem como os valores usados na contrapartida municipal.

No dia 15 de fevereiro de 2013, os membros do Conselho Municipal de Alimentação Escolar, estiveram reunidos para apreciar o relatório anual dos recursos repassados pelo FNDE para a alimentação escolar, no ano de 2012. A apresentação do relatório foi realizada pela nutricionista responsável pela execução do Programa no município, sendo o montante de recursos federais recebidos no valor de R\$ 55.812,00, distribuídos nas diferentes modalidades. Com o completivo realizado pelo município, o valor investido na alimentação escolar no ano de 2012, totalizou R\$ 61.763,53, conforme constam os valores discriminados em ata: PNAEC Creche R\$ 10.107,27; PNAEP Pré-escola R\$ 16.891,04; PNAEF Ensino Fundamental R\$ 32.579,31; PNAE EJA R\$ 2.185,91. O relatório foi aprovado pelos conselheiros presentes.

Ainda em 2013, no dia 30 de julho, foi realizada a Assembleia Geral do Conselho, contando com a presença de representantes das entidades ARAD, Clube de Mães, Lar do Idoso, Simucel, AHCASA, Pastoral da Criança, CORSAN, LIONS CLUBE, ASCAR, PREAE e Sindicato dos Trabalhadores Rurais, nesse ato, representando a sociedade civil para eleição dos membros que irão compor o Conselho Municipal da Alimentação Escolar, quadriênio 2013–2017. No dia 21 de agosto de 2013, houve a posse dos membros escolhidos para a gestão do Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE), gestão 2013–2017, contando com representantes dos seguintes segmentos: poder executivo, profissionais da educação, pais/alunos e entidades, com a escolha do Presidente e vice, além de Secretário e Vice.

Consta ainda em ata, datada do dia 19 de agosto de 2013, porém registrada posteriormente, que os integrantes eleitos do CAE, reuniram-se para deliberar diversos assuntos relativos à alimentação escolar, tais como a elaboração de um regimento interno para o Conselho, como também o treinamento oferecido pelo CECANE (Centro Colaborador em

Alimentação e Nutrição do Escolar) em Santa Rosa, onde foram abordadas diversas questões em torno da qualificação na gestão e execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), buscando melhorias na aplicação dos recursos públicos e responsabilidade na fiscalização quanto a suas aplicações, procurando oferecer uma alimentação de qualidade aos estudantes, de acordo com a faixa etária e necessidades nutricionais. Naquele dia, foram formadas equipes para realizar visita às escolas para averiguar a situação da alimentação escolar no município para a produção de um relatório, apontando falhas, se houver, e a necessidade de melhorias.

Cabe destacar que, a partir da gestão 2013, sob a Presidência da Conselheira eleita, as reuniões do Conselho passaram a ocorrer mensalmente até o final daquele ano. Anteriormente, ocorriam apenas uma vez ao ano, apenas para realização da prestação de contas do PNAE. A partir das reuniões mensais, diversas demandas foram sendo discutidas. Em 29 de setembro de 2013, na reunião do CAE, tratou-se do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e sua configuração, destacando o quanto esse Programa poderá auxiliar na aquisição de produtos para a alimentação escolar no município. Além disso, foram tratados outros assuntos relativos a problemas encontrados nas visitas realizadas nas escolas, quanto aos alimentos distribuídos às escolas, tais como data de validade próxima do vencimento, quantidades acima ou inferior à necessidade, pão, frutas e carne com qualidade inferior à especificada. Assim sendo, o Conselho resolveu por chamar os responsáveis pelos estabelecimentos fornecedores para dialogar sobre a qualidade dos produtos e caso não ocorressem as melhorias necessárias, seria feita a exclusão do fornecedor para a Alimentação Escolar.

No dia 29 de outubro de 2013, o CAE reuniu-se para relatar os resultados das visitas realizadas pelo Conselho às instituições de ensino atendidas pelo PNAE e da necessidade de encaminhar demandas à Secretaria de Educação para que sejam tomadas providências quanto às rotinas na preparação, apresentação, armazenamento e disposição final dos alimentos, bem como o descarte das sobras. Além disso, gêneros alimentícios que não estavam de acordo com os padrões especificados, tais como carnes e farináceos fornecidos por estabelecimentos comerciais e agroindústrias, fornecedores do Programa também deveriam receber maior atenção. Naquele dia também foi frisado que era preciso fazer um plano de ação do CAE para o melhor acompanhamento das ações em torno da alimentação escolar no município, bem como foi solicitado para que os gestores escolares estivessem atentos às questões apontadas nas visitas realizadas com o intuito de qualificar o fornecimento da alimentação escolar.

Em 26 de novembro de 2013, os integrantes do CAE reuniram-se com a Secretaria de Educação para deliberar sobre determinados assuntos pertinentes nessa área, destacando as

prioridades para o ano de 2014, nas instituições de ensino, destacando a qualidade da água com a limpeza das caixas d'água, telas de proteção nas portas e janelas nas cozinhas. Além disso, tratou-se sobre as formações contínuas para as manipuladoras, tais como curso no PRONATES e cursos oferecidos pelo MEC, também para qualificar o trabalho dos Conselheiros. Outra questão tratada naquele dia foram as licitações e chamadas públicas, onde foram também solicitadas formações para os envolvidos, destacando que as mudanças apontadas devem ser realizadas gradativamente, pois não é possível realizá-las imediatamente, pois demandam tempo e recursos, bem como disponibilidade de formações que serão agendadas com a EMATER. Nos meses de dezembro de 2013, janeiro e fevereiro do ano de 2014, não houve reunião do Conselho Municipal de Educação, em virtude do recesso.

No dia 11 de março de 2014, o CAE iniciou os trabalhos para o referente ano, destacando a formação pela EMATER para as servidoras responsáveis pela manipulação dos alimentos nas escolas. No encontro foram abordados diversos temas envolvendo a preparação dos alimentos, observando as boas práticas na sua manipulação, bem como receitas práticas e saborosas para melhorar a qualidade e a apresentação dos alimentos oferecidos na alimentação escolar. Além das visitas às escolas, foi sugerido fazer visitas às agroindústrias fornecedores dos insumos para a alimentação escolar. No mês de abril do ano de 2014, não ocorreu reunião do Conselho Municipal de Alimentação.

Em 6 de maio de 2014, os conselheiros do CAE reuniram-se para discutir sobre as demandas feitas no ano anterior e verificar se estavam sendo atendidas por parte das escolas visitadas e do poder executivo, responsável por viabilizar as mudanças necessárias. Verificou-se que muitas escolas estavam se adequando e realizando as ações propostas pelo CAE, tais como telas nas janelas do refeitório e cozinhas, limpeza de caixas d'água e quanto as demais adequações, algumas estavam procurando cumprir e outras ainda não. Também foi registrado que a prestação de contas será feita de forma on-line, pela Presidente do Conselho juntamente ao setor responsável da Prefeitura. Além disso, foi apresentado um breve relatório anual da gestão do Programa. Ainda, foram solicitadas informações sobre a compra direta de produtos da Agricultura Familiar, feita pela Cooperativa Coopacel, para esclarecer algumas questões, como dialogar com fornecedores sobre mais assiduidade e regularidade na entrega dos produtos.

No dia 24 de junho, o Conselho se reuniu para dar o retorno da prestação de contas *on-line*, situação em que fora aprovada e apresentada à nutricionista substituta que permanecerá no período de licença maternidade da nutricionista titular. Foi frisado que o trabalho de acompanhamento conjunto das atividades deve ter continuidade, no que se refere à alimentação

escolar, bem como às licitações, aos cardápios e às chamadas públicas. Além disso, a nova nutricionista falou sobre a importância de etiquetar as embalagens dos produtos com validade, bem como ter um armário para colocar os pertences pessoais das merendeiras, além de chamar as direções de escolas para que trabalhem com a conscientização de alunos e pais sobre a importância de uma alimentação saudável e chamar a atenção para que se converse com escolas que têm bares e estabelecimentos comerciais próximos para que não permitam a saída de alunos da escola para adquirir refrigerantes e outros alimentos.

Em 12 de agosto de 2014, a reunião ocorreu para dialogar a respeito da manutenção do cardápio já pré-estabelecido e da necessidade de manter vigilância sobre os gêneros alimentícios fornecidos pela Coopacel e Padaria Brasília, buscando qualidade e regularidade no fornecimento. Novamente se fez observações sobre alimentos de baixo valor nutricional, adquiridos pelos estudantes nos bares e estabelecimentos comerciais nos arredores das escolas, como refrigerantes, salgadinhos e bolachas recheadas, intensificando a necessidade de palestras de conscientização sobre alimentação saudável e de pensar em uma atividade comemorativa para a Semana da Alimentação Saudável, em 16 de outubro.

No dia 26 de setembro do corrente ano, houve a reunião para tratar de assuntos pertinentes, tais como: andamento das alterações sugeridas nas escolas sobre as boas práticas e melhoramento de alguns itens com relação à preparação da alimentação escolar e armazenamento dos produtos; atividades da Semana da Alimentação Saudável; sugestão de alterações no cardápio para o próximo ano (primando por oferecer alimentos mais nutritivos e saudáveis) e criação de um “Bar Saudável” nas escolas. Além disso, sugeriu-se que fossem trabalhados em sala de aula, textos e promoção de ações sobre Alimentação Saudável, com divulgação no blog da SMEC.

Em 18 de novembro de 2014, os conselheiros reuniram-se para fazer a avaliação das palestras efetuadas na Semana da Alimentação Saudável nas escolas que foram realizadas pela nutricionista do município. A partir delas, muitos pais mostraram preocupação com a alimentação dos filhos e procuraram orientações da nutricionista quanto à elaboração de dietas e cardápios mais saudáveis para os filhos, também em casa. Outra questão foi o remanejamento de alimentos entre uma escola e outra, pois, com o final do ano, muitos insumos podem sobrar em algumas escolas e faltar em outras, destacando dessa forma, a importância de controle dos estoques por parte das escolas. Novamente, mostrou-se a necessidade de pedir providências para sanar as pendências relacionadas com a COOPACEL, pois ainda permanece com problemas no fornecimento de gêneros alimentícios para o Programa. Além disso, outro assunto recorrente foi a urgência da limpeza e substituição das caixas d’água de amianto em algumas

escolas, visto o risco à saúde dos estudantes, professores e funcionários das escolas. Em dezembro do ano de 2014 e nos meses de janeiro e fevereiro do ano de 2015 não houve reunião do CAE, em virtude do recesso escolar e férias.

Na retomada dos trabalhos do Conselho Municipal de Alimentação (CAE), em 3 de março de 2015, os Conselheiros se reuniram para tratar de vários assuntos, com a presença da nova Secretaria de Educação, tais como: regimento interno do CAE; destaque para o trabalho efetivo do Conselho e da nutricionista nas escolas; formação continuada para servidoras, destacando a importância de seguir as orientações do CAE e da nutricionista na produção dos alimentos, bem como nas vestimentas adequadas e ter mais rigor no controle da validade dos produtos, por parte das servidoras, bem como observar o cardápio pré-determinado. Além disso, foi solicitado para dialogar com alguns fornecedores, tais como Agroindústria Steinmetz e COOPACEL, sobre qualidade e assiduidade. Naquela data também foi realizada a prestação de contas do PNAE do ano de 2014, sendo que ela foi aprovada.

Em 2 de junho de 2014, o CAE realizou o encontro para deliberar sobre os seguintes assuntos em pauta: qualidade inadequada de produtos oriundos da Padaria e Mercado Brasília, como carne e frutas fora do padrão exigido. Além disso, foi solicitada atenção para a chamada pública e contato com Secretário de Agricultura.

No dia 11 de agosto de 2015, houve a reunião do Conselho de Alimentação, em que houve o início dos trabalhos da nova nutricionista concursada da Prefeitura. Ela destacou que os valores gastos com a alimentação escolar foram cerca de 70 mil reais e, de recursos federais (FNDE), foram recebidos apenas cerca de 30 mil, sendo que destes 30% deve ser adquirido da agricultura familiar. Observou também a necessidade de rotulagem de produtos da Agroindústria Steinmetz, além de ser recorrentes os problemas de fornecimento de produtos pela Padaria e Mercado Brasília. Destacou também que serão mantidas as palestras com pais e estudantes sobre a qualidade da alimentação escolar, bem como formações com maior frequência para as servidoras/manipuladoras dos alimentos. Salientou, ainda, a busca de parceiros para oferecer as formações, como SENAR e Sindicato dos Trabalhadores Rurais e também preparar atividades referentes à Semana da Alimentação Saudável.

Em 20 de outubro do ano de 2015, realizou-se a última reunião do CAE para o ano de 2015, em que a nutricionista explanou sobre os cursos que serão realizados no próximo ano, bem como projetos de pesquisa envolvendo acadêmicos da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) nas escolas municipais. Ainda, demonstrou que até aquele momento, os recursos da alimentação escolar haviam sido de R\$ 71.105 e destes, R\$ 29.500, o que corresponde a 40% do total, ou seja mais do que o obrigatório (30%), havia sido destinado à agricultura familiar.

Também foi registrado que o PNAE comemorou 60 anos, com um concurso de receitas, em que duas das receitas selecionadas são de merendeiras das escolas do município. Houve um destaque para o trabalho realizado pela nutricionista com relação às normas para cozinhas escolares e refeitórios e, diante disso, houve a solicitação para que as direções e professores cumpram essas regulamentações. Em novembro e dezembro de 2015, bem como em janeiro e fevereiro de 2016, não houve reunião do CAE, em virtude das férias e recesso escolar.

Em 2016, a primeira reunião do ano ocorreu no dia 17 de março, quando CAE retomou os trabalhos para deliberar sobre os seguintes assuntos: atribuições e Plano de Ações do CAE; curso de Delegações de Prefeituras Municipais (DPM), no mês de abril, em Porto Alegre com a participação da nutricionista responsável técnica da Prefeitura, em que foram tratados os seguintes assuntos: aquisição de ar-condicionado *Split* para cozinhas de algumas escolas municipais; curso para as merendeiras com certificação; realização da 1ª licitação e chamada pública para produtos da agricultura familiar; conclusão da limpeza das caixas d'água e dedetização dos ambientes; construção do cronograma de visitas do CAE às escolas. Foi sugerido para que o CAE faça visitas nas Agroindústrias para conhecer os produtos e sua infraestrutura. Novamente, foi solicitado chamar atenção de fornecedores que entregam produtos em embalagens sem os rótulos necessários.

Na reunião do CAE que ocorreu no dia 9 de novembro de 2016, inicialmente fez-se a avaliação sobre as ações do Conselho, destacando o bom trabalho realizado ao longo daquele e de outros anos, em que diversas atividades foram executadas ao longo da gestão dos Conselheiros do CAE. Além disso, destacou-se também o importante trabalho da nutricionista junto às escolas, conversando sobre a nutrição e hábitos alimentares saudáveis. Tratou-se também sobre falta de atualização de dados e de valores, quanto aos recursos repassados para o Programa. Alguns pontos tratados no curso do DPM: esclarecimentos gerais sobre licitações e chamadas públicas; proibição da utilização de restos e sobras das merendas (alimentos deixados nos pratos devem ir para o lixo; pode ser reaproveitado alimento que ficou nas panelas, desde que mantidos adequadamente acondicionados em freezer). Das ações do CAE, ao longo do ano, é possível apontar as palestras e produção de trabalhos pelos alunos de escolas do interior do município (Atolosa, Santo Antônio e São Francisco) e curso do SENAR de produção de receitas. Ainda, salientou-se que, ao longo do ano, foram realizadas quatro licitações (mercados, padarias, etc.) e apenas uma chamada pública para a agricultura familiar, atingindo o patamar de 39% dos alimentos com aquisição desse segmento. A nutricionista agradeceu o apoio e o trabalho da atual gestão do CAE com as escolas e demais instituições de ensino do município, frisando a importância de que todas se enquadrassem nas normas de boas práticas

na manipulação dos alimentos. A nutricionista ainda projetou atividades para o próximo ano, quando pretende realizar atividades juntamente com as escolas e que envolvam os alunos para que se sensibilizem com a questão da boa alimentação. Nos meses de dezembro de 2016 e janeiro de 2017 não houve reunião do Conselho em virtude das férias e recesso escolar.

Em 2017, o primeiro encontro do CAE ocorreu no dia 14 de fevereiro para realizar a prestação de contas da alimentação escolar no ano de 2016. Para tal, foram respondidos aos questionários *on-line* do Sistema SIGECON (Sistema de Gestão de Conselhos).

Em 22 de março de 2017, os conselheiros se reuniram para discutir em torno de diversos assuntos em pauta: a nutricionista comunicou que a prestação de contas realizada pelo setor de finanças da Prefeitura seria realizada, a partir daquele momento, por uma funcionária do executivo. Informou também que foi produzido um relatório, especificando todo trabalho realizado na gestão 2013–2017, onde consta todas as ações, palestras, melhorias feitas nas escolas, bem como as atividades realizadas com os fornecedores e visitas nas escolas. Destacou a importância do encerramento do funcionamento dos bares das escolas e que estes não forneciam alimentação saudável para os alunos. Também salientou que fez a solicitação para que não mais se fizesse comemoração de aniversários nas creches, pois as comidas e bebidas oferecidas não condiziam com as recomendações alimentares para as crianças, bem como há cardápios especiais para restrição alimentar e alérgicas. A nutricionista ainda destacou que, para aquele período, já havia sido feita a licitação para aquisição dos produtos para a alimentação escolar, bem como o encaminhamento da chamada pública para a agricultura familiar, dando ênfase à questão de que a compra por licitação deverá ser feita de microempresa ou empresa de pequeno porte. Além disso, na reunião foi também solicitado que se procurasse adquirir mais produtos das agroindústrias, como carne, ovos, leite e derivados para valorizar mais esse segmento. Além disso, na reunião também foi sugerido, que as escolas fossem incentivadas a construir e manter hortas com ajuda de pais e alunos com apoio e orientação da EMATER, para complementar a alimentação dos estudantes. A nutricionista esclareceu que apesar do aumento dos recursos do PNAE e 20%, os valores são insuficientes para garantir a alimentação dos escolares, sugerindo que os pais que tivessem melhores condições financeiras pudessem fazer doações. Destacou ainda, a abertura de processo seletivo para quatro merendeiras e que as visitas às escolas estão programadas para ocorrer no mês de maio.

No dia 18 de julho de 2017 ocorreu a reunião do CAE para informar sobre as ações realizadas até o momento e planejar atividades futuras. Foi comunicado sobre a substituição da caixa d'água de amianto por fibra em uma escola municipal (Jacob H. Haupenthal). O principal assunto da pauta foi a escolha dos novos integrantes do Conselho Municipal de Alimentação

Escolar para o quadriênio 2017–2021, destacando a necessidade do Conselho constituído para haver o repasse dos recursos federais. A inexistência de CAE implica em bloqueio do repasse do PNAE pelo FNDE. Além disso, seria realizada uma reunião para a formação do CECANE (Centro Colaborador de Alimentação e Nutrição do Escolar), em Salvador das Missões no dia 3 de agosto do corrente ano e que visasse o desenvolvimento de ações de apoio técnico de ensino e com o objetivo de capacitar multiplicadores de conhecimentos para a melhoria na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Ainda, a nutricionista relatou as visitas realizadas por ela e pela vigilância sanitária, ressaltando que houve melhorias quanto ao uso de equipamentos e vestes adequados (uniformes, jalecos, toucas, etc.) e organização de hortas em parceria com EMATER e a participação dos alunos das escolas.

Em 16 de agosto de 2017, houve a posse dos membros do Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE) para o quadriênio 2017–2021, sendo esta reunião conduzida pela responsável técnica pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) do município de Cerro Largo – RS, a nutricionista Bruna Benetti Becker, ressaltando o importante trabalho desempenhado pelo CAE, como Controle Social na aplicação dos recursos repassados e na alimentação oferecida aos educandos, destacando ainda que a participação no Conselho é relevante trabalho social gratuito. Após a posse, foi realizada a votação para a escolha da Presidência do Conselho e Vice, assim como do(a) Secretário(a) e Vice.

No mês de setembro de 2017, o encontro do Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE) ocorreu no dia 26, quando os novos integrantes do CAE, juntamente com a nutricionista, reuniram-se para debater sobre diversos assuntos relacionados à alimentação escolar. Inicialmente, a nutricionista pediu para que os novos integrantes tomassem ciência de suas atribuições e procurassem ler com atenção o Regimento Interno do CAE para o próxima sessão. Em seguida, foram apresentados os cardápios e frequência das refeições que ocorrem nas diferentes modalidades de ensino. Em seguida, foi feito o cronograma de visitas e seus responsáveis.

Em 28 de novembro de 2017, os integrantes do CAE se reuniram para a última reunião do ano. Referente às visitas realizadas nas escolas e creches, foi constatado que alguns alimentos estavam com a data de validade vencida, bem como ventilação e carência de servidoras, revelando a necessidade urgente de nomeação de novas profissionais. Havia sido contratadas, em caráter emergencial, quatro funcionárias, mas foram dispensadas em virtude da realização do Concurso Público para o cargo. Ao longo do ano foram realizadas seis licitações para aquisição dos produtos para a alimentação escolar e uma chamada pública para produtos da agricultura familiar que totalizaram R\$ 296.275,00 gastos com alimentação escolar ao longo

do ano. A principal dificuldade apontada pelos conselheiros após as visitas, foi o *déficit* em relação a recursos humanos para a preparação da merenda em algumas escolas. Nos meses de dezembro de 2017 e janeiro de 2018 não houve reunião do CAE, em virtude do recesso.

As reuniões do Conselho Municipal de Alimentação foram retomadas no dia 27 de fevereiro de 2018, em que os membros do CAE se reuniram para tratar de assuntos pertinentes à alimentação escolar. Tratou-se da nomeação de duas novas funcionárias para as escolas e estava sendo providenciada a nomeação de mais uma. Dando continuidade, a nutricionista responsável fez a apresentação do questionário do parecer conclusivo da alimentação escolar do ano anterior. Após a aprovação, o relatório seria inserido através do sistema SIGECON. Para dar início às atividades, foi feita a compra de gêneros alimentícios por meio de licitação e também a abertura de chamada pública para a compra da agricultura familiar para aquisição de produtos perecíveis, respeitando sempre o mínimo de 30% dos recursos repassados. Nessa modalidade, foi realizada a cotação dos valores a serem pagos, através de uma média de preços de três estabelecimentos comerciais locais. O valor total da compra por chamada pública foi de R\$ 59.510,00. Em seguida, foram estabelecidas as visitas às escolas para o mês de abril.

Em 24 de abril de 2018, o CAE reuniu-se para tratar de assuntos pertinentes ao acompanhamento da Gestão da Alimentação Escolar no município. Inicialmente foram feitos relatos das visitas realizadas nas escolas e creches municipais. Foram feitas as seguintes observações de desacordo com as normas estabelecidas: a maioria não dispõe de telas nas portas e janelas; é preciso colocar etiquetas nos alimentos com prazo de validade nos produtos armazenados nos armários. Foi agendada a visita às agroindústrias e solicitadas prateleiras e colocação de telas nas portas e janelas das cozinhas e refeitórios de escolas e creches. Além disso, novamente foi frisado sobre a importância de incentivar crianças e jovens a ter uma alimentação saudável.

Os conselheiros realizaram a reunião no dia 26 de junho de 2018 para relatar o resultado das visitas às agroindústrias fornecedoras de produtos para a alimentação escolar. Foram visitados os seguintes estabelecimentos agroindustriais: Agroindústria Ely, Agroindústria Konzen e Agroindústria Steinmetz, sendo que o resultado constatado foi que elas encontram-se em acordo com as exigências estabelecidas para o seu funcionamento e fornecimento de produtos para a alimentação escolar.

Na data de 30 de agosto de 2018, os membros do CAE estiveram reunidos para debater assuntos relacionados aos encaminhamentos relacionados à alimentação escolar. Uma das ações realizadas foi a permuta de gêneros alimentícios entre as escolas, pois havia estoques de produtos em algumas e carência em outras. A nutricionista informou também que a última

compra de produtos para a alimentação escolar do ano já havia sido realizada. Também alertou para a necessidade da área de manipulação e preparação dos alimentos manter-se isolada.

No dia 30 de outubro de 2018, os conselheiros realizaram um encontro para acompanhamento das atividades de gestão da alimentação escolar no município. Foram informados sobre o escambo de alimentos entre as escolas e que haveria alimentos em estoque para o início de próximo ano e que não haveria falta de produtos para o preparo da alimentação dos estudantes.

A última reunião do ano de 2018 não está datada, porém a ata registra que os membros do CAE se reuniram para deliberar sobre assuntos pertinentes ao fornecimento da alimentação escolar. Inicialmente, destacou-se que, pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), todos os estudantes têm direito à alimentação, mesmo que sejam portadores de alergias alimentares, sendo devidamente comprovadas por atestado médico. Sendo assim, a alimentação especial, deverá ser providenciada pelo município. Outra informação importante foi o fornecimento de EPIs para as merendeiras, como calçado de proteção e luvas para a limpeza das cozinhas e refeitórios. Foi relatada a constatação de produto em desacordo com a recomendação (embalagem inadequada). E por último, foi informado que a Agroindústria Steinmetz não mais participará como fornecedora da alimentação escolar, por iniciativa própria.