

ESTRUTURAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NO MUNICÍPIO DE SÃO GABRIEL- RS

STRUCTURE AND IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL PROGRAM FOR SCHOOL FEEDING (PNAE) IN SÃO GABRIEL-RS

Guilherme Vaz Chiesa

Administrador ó Especialização em Gestão e Inovação no Agronegócio
Universidade Federal do Pampa
Dom Pedrito ó RS, Brasil
guilherme_chiesa@hotmail.com

Shirley Grazieli Nascimento

Dra. em Agronomia
Professora Adjunta na Universidade Federal do Pampa
Dom Pedrito ó RS, Brasil
shirleynascimento@unipampa.edu.br

RESUMO

A Lei nº 11.947/2009, que dispões sobre o atendimento da alimentação escolar no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, propiciou avanços na qualidade e diversidade da alimentação escolar, aumento da renda dos agricultores e um impulso na economia dos municípios. Ainda assim, alguns municípios do país não conseguiram atender o percentual de compra mínima estabelecido pelo governo federal. Neste sentido, o presente trabalho teve como objetivo investigar os motivos que levam a gestão do município de São Gabriel/RS a não adquirir o percentual mínimo de 30% de alimentos oriundos da agricultura familiar para abastecer a merenda escolar do município, analisar quais as oportunidades que os agricultores familiares percebem junto ao PNAE e identificar quais as maiores dificuldades enfrentadas por eles para participarem do programa. Para isso, foi desenvolvida uma pesquisa exploratória onde foram feitas entrevistas semiestruturadas com os agricultores familiares participantes e a responsável pela coordenação do programa no município. Os resultados evidenciaram que existem pontos a serem corrigidos por parte da gestão do programa para que o mesmo ocorra de maneira mais efetiva.

Palavras-Chave: Políticas Públicas; Agricultura Familiar; Alimentação Escolar.

ABSTRACT

The enactment of Law n. 11.947/2009, which made changes in the National School Feeding Program - PNAE, has provided advances in the quality and diversity of school meals, increased farmers' income and a boost in the economy of municipalities. The objective of this study was to investigate the reasons that lead the city of São Gabriel/RS do not acquire the minimum percentage of 30% food from family farming, to analyse the opportunities that family farmers perceive with the PNAE and to identify the difficulties to participate in the program. For this purpose, an exploratory research was developed where semi-structured interviews with the participating family farmers and the coordinator of the program were done. The results show that there are points to be corrected by program management to make it more effective.

Keywords: Public Policies; Family farming; School lunch.

1. INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), é uma das mais antigas e permanentes intervenções do governo federal na suplementação alimentar de estudantes (SPINELLI e CANESQUI, 2002). Além de ser considerado um dos mais completos programas de alimentação escolar do mundo, pela gratuidade de refeições e cobertura universal, o programa é tido como uma importante estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) (SARAIVA et al, 2013; TOYOYSHI et al, 2013).

Ao longo dos anos o programa foi sendo modificado e melhorado, o que facilitou maior acesso aos seus benefícios. Até os primeiros anos da década de 90 o gerenciamento e processo de aquisição dos gêneros alimentícios do PNAE eram centralizados, através de licitações, e posteriormente distribuídos para todo país. No ano de 1994 grandes mudanças marcaram uma nova etapa do programa, como a descentralização dos recursos e maior participação da sociedade no gerenciamento do programa (SPINELLI e CANESQUI, 2002; TRICHES e SCHNEIDER, 2010). Com a criação do Programa Fome Zero, em 2003, o PNAE foi revisado e com isso passou a receber mais recursos federais o que contribuiu para o aumento do público atendido. Além disso, em agosto de 2006, foi promulgada a Resolução n° 32 que estabelecia as normas para a execução do programa e para a transferência de recursos financeiros, em caráter suplementar, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para aquisição dos alimentos (TRICHES e SCHNEIDER, 2010).

Sua última atualização ocorreu em 16 de junho de 2009, quando se aprovou a Lei n° 11.947, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar. A lei objetiva o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis. Além disso, torna obrigatório que, no mínimo, 30% do total dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento em Educação (FNDE) aos estados e municípios deverão ser utilizados para aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar (BRASIL, 2009).

A criação da lei 11.947/2009, através da cota estipulada para aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar, contribuiu para o desenvolvimento econômico e sustentável de comunidades rurais por meio da redistribuição de renda aos agricultores familiares e, desta forma, reduzindo a desigualdade social, a pobreza e a migração campo-cidade, além de promover a Segurança Alimentar e Nutricional e a soberania alimentar do país (SANTOS, 2007).

A descentralização do processo de aquisição de alimentos caracteriza outra inovação abarcada na nova legislação. As licitações públicas não são exigidas para os fornecedores caracterizados como agricultores familiares ou cooperativas agrícolas. A última atualização da lei prevê a utilização de chamadas públicas para a compra de gêneros alimentícios junto aos agricultores familiares (TRICHES e SCHNEIDER, 2010).

Com o passar do tempo o PNAE vem auxiliando na construção de cadeias curtas de abastecimento entre agricultores familiares e escolas, entretanto, ainda existem dificuldades na implementação desta legislação por parte de alguns municípios. As causas deste revés são, por vezes, provenientes das dificuldades de planejamento e organização dos agricultores, insuficiência de documentação exigida nas chamadas públicas, impossibilidade do fornecimento constante e regular dos alimentos, falta de entendimento ou interesse nas possibilidades que o programa oferece, insegurança dos

agricultores com relação à administração pública, problemas com custo e logística, e por parte dos gestores do programa, pouca ou nenhuma articulação com os agricultores familiares (ROZENDO, BASTOS e MOLINA, 2014; SARAIVA et al, 2013; SOUZA, 2012).

Em vista disso, observou-se a necessidade de estudos que buscassem investigar a implementação e o desenvolvimento do programa de forma local e estrita, buscando compreender a fundo as possibilidades e dificuldades enfrentadas pelos atores envolvidos no processo de comercialização da alimentação escolar.

Diante dessas considerações, a pergunta da pesquisa busca entender o porquê do município de São Gabriel não atingir a porcentagem mínima de aquisição de gêneros alimentícios do Programa Nacional de Alimentação Escolar diretamente da agricultura familiar (FNDE, 2016) e o objetivo geral é apontar quais os motivos de isto acontecer, bem como analisar quais as oportunidades que os agricultores familiares percebem junto ao PNAE e identificar quais os maiores desafios enfrentados por eles para participarem do programa.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. AGRICULTURA FAMILIAR

Meados dos anos 90, a expressão ãagricultura familiarö adentrou o cenário político brasileiro a fim de substituir as antigas terminologias utilizadas para minifundiários, camponeses, agricultores de subsistência, pequenos produtores, etc. A utilização desta nova terminologia estava relacionada com a assinatura do tratado que deu origem ao Mercosul em 1991, o Tratado de Assunção, em adição as atividades políticas-sindicais da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e outros grupos como a Central Única dos Trabalhadores (CUT) que deu origem a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF), pois havia muito preconceito, discriminação e até mesmo marginalização destes produtores (NAVARRO, 2010). Com estas articulações, muitos acordos foram firmados a fim de garantir direitos para os agricultores familiares, como a Portaria Ministerial n° 692, de 30 de novembro de 1993, que instalou um grupo para tratar dos tópicos específicos relacionados à pequena produção e o Decreto n° 1.946 que cria o PRONAF - Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (BRASIL, 1996).

Diferentemente de grande parte da agricultura patronal, a agricultura familiar compartilha seu local de trabalho com a residência, o que faz da atividade produtiva agropecuária a principal fonte de renda da família que fica responsável pela gestão organizacional da propriedade como um todo. Segundo a Lei n° 11.326/2006, agricultores e empreendedores familiares são aqueles que possuem atividade no meio rural, onde obtêm renda, a partir de mão de obra dos próprios familiares e em uma área de até 4 módulos fiscais, para sustentar o estabelecimento e a família. Além destes, silvicultores, aquicultores, pescadores, extrativistas, quilombolas, indígenas e assentados da reforma agrária também são considerados agricultores familiares (MDA, 2016). Quase 85% dos grupos ligados a produção animal e vegetal no Brasil são familiares, segundo o Censo Agropecuário de 2006 (IBGE, 2006). Ainda, a importância da agricultura familiar é evidenciada pelos dados que comprovam ser essencial para o abastecimento do mercado interno e controle da inflação do país onde os municípios brasileiros que possuem até 20 mil habitantes possuem 90% da sua base econômica voltada para esse tipo de atividade (FRANÇA, DEL GROSSI e MARQUES, 2009;

NAVARRO, 2010). Além disso, este setor tem grande relevância na absorção de empregos e geração de alimentos, principalmente para subsistência das famílias produtoras. Dada, além disso, sua menor incorporação tecnológica, tem-se que o setor se concentra mais nas funções de caráter social do que nas econômicas (GUILHOTO, 2007).

No contexto de produção familiar por região brasileira, a região Sul é a mais expressiva tendo um PIB quase duas vezes maior que o da região Sudeste, pois é um setor dinâmico com grande capacidade de geração de riqueza, isto está intrinsecamente ligado ao tipo de colonização da região, principalmente por alemães e italianos. Estados como Rio Grande do Sul e Paraná, se apresentam como os maiores produtores de grãos do país, mesmo depois da expansão da fronteira agropecuária. Dados de 2004 demonstraram que do total do PIB do agronegócio familiar nacional, 44% é pertencente à região sul, a qual é líder na produção de fumo, trigo, soja, arroz, móveis, suínos, calçados, etc (GUILHOTO, 2007).

2.2. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRICULTURA FAMILIAR

Essencialmente, as políticas públicas têm a finalidade de manter direitos assegurados na constituição para os cidadãos de uma forma ampla, ou até mesmo de um grupo social, étnico, cultural ou econômico por meio de programas, ações ou atividades desempenhadas pelo Estado seja direta ou indiretamente quando ligadas a entes públicos ou privados. Entretanto, diferentes definições são dadas às políticas públicas, embora a maioria dos autores as defina como ações governamentais para soluções de problemas (SOUZA, 2006).

Em apoio ao setor rural, foi criada a lei de política agrícola nº 8.171 de 19 de janeiro de 1991, que estabeleceu os princípios fundamentais para o apoio ao desenvolvimento rural em diversas áreas desde planejamento, mecanização, infraestrutura até linhas de crédito para os produtores (TEIXEIRA, 2002).

A primeira iniciativa de criação de política pública que auxiliou os pequenos produtores foi a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criado em 1995 com o intuito de financiar projetos de agricultores familiares, assentados da reforma agrária, cooperativas, além de povos e comunidades tradicionais. Estas linhas de crédito têm juros abaixo do valor da inflação e ao longo do tempo foram sendo ampliadas podendo ser obtidas individual ou coletivamente, sendo algumas delas: Pronaf Custeio, Pronaf Investimento, Microcrédito Rural, Pronaf Agroecologia, Pronaf Mulher, Pronaf Eco, entre outras (MDA, 2018; FERNANDES, 2013; ANJOS et al, 2004). Dentro do PRONAF existem algumas outras ações governamentais que contribuem para a qualidade de vida e sustento dos agricultores familiares. A Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), por exemplo, busca auxiliar os produtores com a assistência técnica para aprimorar os processos de trabalho a fim de melhorar a qualidade de vida dos agricultores, além de assessorar na estruturação e melhoria da produção para os assentados (MDA, 2018).

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), faz parte de uma das ações ligadas ao Fome Zero, onde desde 2003 auxilia pessoas que estão em situação de insegurança nutricional e alimentar e promove a inclusão social no campo, fortalecendo a agricultura familiar, pois a partir da atualização da Lei nº 12.512/2011 permitiu que o Governo Federal, Estadual e Municipal adquirisse alimentos diretamente dos pequenos produtores (BRASIL, 2011).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), instaurado pela Lei nº 11.947/2009, garante que pelo menos 30% dos alimentos servidos nas escolas da rede pública de ensino sejam provenientes da agricultura familiar, por meio de chamadas públicas sem a necessidade de licitações (BRASIL, 2009).

Já o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), possui 2 linhas de financiamento de imóveis rurais: uma delas é a de Combate à Pobreza Rural e a outra de Consolidação da Agricultura Familiar. Ademais, prevê investimentos em estruturação básica do estabelecimento rural, projetos de recuperação ambiental e de convivência com a seca (MDA, 2018).

O Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC2), deu prosseguimento às grandes obras de infraestrutura do Brasil. Neste programa, o Governo Federal por meio do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) entrega a municípios com até 50 mil habitantes equipamentos de grande porte como: retroescavadeiras, caminhões-caçamba, caminhões-pipa, entre outros. Conseqüentemente, os produtores são beneficiados pela melhoria do escoamento da sua produção e melhora na qualidade de vida (BRASIL, 2010).

Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA), agiliza o processo de inspeção de produtos de origem animal e vegetal, os quais podem ser inspecionados por qualquer instância do SUASA para serem comercializados formalmente em todo o país, também torna mais célere a implantação de novas unidades agroindustriais (BRASIL, 2006).

Importante ação direcionada aos agricultores familiares o Programa de Cadastro de Terra e Regularização Fundiária, assegura a posse legal dos imóveis aos trabalhadores do campo estimulando sua permanência na zona rural. A mais, o Programa Terra Forte objetiva a implantação/modernização de cooperativas agroindustriais em assentamentos da Reforma Agrária, criados ou reconhecidos pelo INCRA, em todo o território nacional para estimular a renda nos assentamentos, valorizando o local onde estes produtores estão situados e mantendo-os fixados ao campo (MDA, 2018).

Garantia-Safra é um programa que assegura produtores, cuja renda familiar não exceda 1,5 salários mínimos por mês, a não perderem sua fonte de renda caso haja queda de pelo menos 50% na produção causados por problemas climáticos, como a seca ou excesso de chuvas. Para tanto, os agricultores devem possuir a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) e fazer a adesão ao programa (MDA, 2018).

A importância destas políticas está atrelada ao impulso que proporcionam a agricultura familiar, pois estas ações buscam atingir uma parte específica do mundo rural que, geralmente, encontra-se empobrecida e distante da modernização produtiva, mas que por outro lado, respeita o equilíbrio ambiental e as espécies. Sem dúvidas esta preocupação com a agricultura familiar tem relação com a grande capacidade de produção de alimentos desta atividade no país. Estas políticas públicas são, seguramente, estímulos para que os agricultores permaneçam em suas propriedades produzindo alimentos de qualidade e prosperando no campo, além disso, garantem sua participação no comércio de alimentos, inclusive institucional.

2.3. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)

Nos anos 40, existia um movimento escolar com a finalidade de arrecadar recursos para fornecer alimentação aos estudantes, pois isto facilitava sua permanência no ambiente escolar assim como a redução da desnutrição dos infantes no país. Até este

momento, o Governo Federal não participava destas iniciativas já que apenas em 31 de março de 1955 o presidente vigente, Juscelino Kubitschek, criou a Campanha da Merenda Escolar (CME) por meio do Decreto nº 37.106. Através dos anos esta campanha foi se modificando e adaptando, até que em 1979 obteve o nome de Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), mais conhecido como merenda escolar. Desde seu surgimento nos anos 50 até os anos 60 este programa tinha auxílio de doações de gêneros alimentícios dos Estados Unidos como: farinha, trigo, soja e leite desnatado, entretanto quando as doações começaram a ficar escassas o Governo Federal Brasileiro iniciou a compra destes alimentos com recursos próprios (CHAVES e BRITO, 2006).

O PNAE é gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) desde 1998, o qual é autarquia do Ministério da Educação (MEC), responsável pela normatização, monitoramento, gerenciamento e distribuição dos recursos providos pelo Governo Federal para as Entidades Executoras. Os valores repassados são considerados auxílios, pois não cobrem o custo total da alimentação dos estudantes. Os valores mais atualizados repassados pela União aos estados e municípios se dão por aluno para cada dia letivo de acordo com a modalidade de ensino. Para creches o valor é de R\$1,07, pré-escolas R\$0,53, escolas indígenas e quilombolas R\$ 0,64, ensino fundamental e médio R\$0,36, educação de jovens e adultos (EJA) R\$0,32, ensino integral R\$1,07, alunos do Programa Mais Educação R\$2,00, alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno R\$0,53 (FNDE, 2018). Estes valores são calculados com base no Censo Escolar do ano anterior e supervisionados pelo FNDE, Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria Geral da União (CGU) e Ministério Público. Graças a Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009, o PNAE ampliou um benefício destinado aos estudantes das escolas públicas para os agricultores familiares, pois pelo menos 30% dos produtos utilizados na merenda escolar devem ser adquiridos da produção destes pequenos produtores, o que estimula o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades rurais (SEDUC, 2018).

Ao garantir a compra da agricultura familiar, o programa possibilita maior estabilidade à atividade agrícola destes produtores, assegurando a circulação de dinheiro na economia da própria região onde os produtos foram produzidos. Entretanto, muitos municípios ainda estão em fase de implementação do programa embora já tenha se passado quase dez anos da mudança na legislação, ou seja, possuem índices baixos de aquisição de alimentos da agricultura familiar enquanto que outros municípios caminham a passos largos ao adquirem 100% dos alimentos da agricultura familiar. Uma política de tamanha importância para os escolares e produtores familiares de todo o país deve receber maior atenção quanto a sua efetiva execução. Com isso, não basta termos uma política pública que busque incentivar o desenvolvimento da agricultura familiar se esta não estiver sendo executada a contento em determinados locais. A busca pela execução plena do PNAE deve ser motivo de inquietação por parte de todos que participam do programa para que o mesmo possa realmente produzir os efeitos esperados a estudantes e agricultores familiares.

3. MATERIAL E MÉTODOS

3.1. CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO DE ESTUDO

O estudo foi conduzido no município de São Gabriel, que está situado na fronteira oeste do Rio Grande do Sul. Conta com uma população estimada para o ano de 2017 de

62.927 habitantes, tendo uma área territorial de 5.023,821 km² dividida em 5 distritos (IBGE, 2010). A maior parte de sua população está concentrada na área urbana 53.775 habitantes e no campo mais 6.650 pessoas (IBGE, 2010). São Gabriel tem sua base econômica ligada principalmente à agropecuária, onde predominam a produção de arroz, soja e gado de corte, além disso, produção de milho, bovinocultura de leite e ovinocultura. Recentemente, iniciou uma diversificação de culturas com o desenvolvimento da piscicultura, fruticultura e da apicultura. Esta diversificação levou a criação de cooperativas de agricultores familiares como a COOAPAMPA ó Cooperativa de Mel do Pampa e a Associação de Fruticultores de São Gabriel. Existem no município 609 famílias assentadas da Reforma Agrária, além disso, porta 1.026 estabelecimentos da agricultura familiar sendo que 2.343 pessoas são ocupadas com trabalhos inerentes a esta atividade (IBGE, 2006). A cidade ainda conta com 37 escolas municipais, sendo 12 escolas de educação infantil, 1 de ensino médio, 16 escolas urbanas de ensino fundamental e mais 8 escolas rurais de ensino fundamental, as quais atendem a 7.348 alunos. Portanto, é evidente a importância do PNAE neste município haja vista que o programa possibilita a distribuição de alimentos mais saudáveis e confiáveis, melhorando de forma significativa a merenda escolar e promovendo melhor desempenho e aprendizado dos alunos. Por outro lado, possibilita o desenvolvimento e manutenção da agricultura familiar, geração de emprego e renda, segurança alimentar e desenvolvimento sustentável e local (SOUZA FILHO e BATALHA, 2005).

3.2. METODOLOGIA

Para responder ao objetivo deste projeto lançou-se mão de uma pesquisa exploratória. Gil (1999) destaca que a pesquisa exploratória é desenvolvida no sentido de proporcionar uma visão geral acerca de determinado fato. Portanto, esse tipo de pesquisa é realizado, sobretudo, quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil formular hipóteses precisas e operacionalizáveis.

A coleta dos dados foi feita mediante entrevistas semiestruturadas, elaborada pelos autores, realizadas no mês de julho/2018. Foi feito um questionário, onde a obtenção de dados se deu pela análise da fala dos agricultores em comparação com os dados presentes na literatura. Os atores desta pesquisa foram os agricultores familiares e representantes de cooperativas de agricultores que foram habilitados na Chamada Pública nº 001/2017, cujo objeto foi a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural, destinado ao atendimento do PNAE, sendo estes classificados para o fornecimento dos alimentos junto às escolas municipais de São Gabriel durante o período letivo de 2017. Fizeram parte desta chamada: 5 agricultores familiares individuais e, através de seus representantes, 2 cooperativas de produção agrícola. Neste estudo, foi excluída apenas uma cooperativa pois esta participou da Chamada Pública do PNAE de forma independente por meio de sua Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP-Jurídica). Os agricultores cooperados que vendem seus gêneros alimentícios para esta cooperativa em questão não têm ciência do destino destes alimentos, assim impedindo que a percepção dos mesmos seja avaliada, por este motivo, os membros desta cooperativa não atendiam os requisitos para contribuir com este trabalho. Também fez parte do estudo, entrevistada de forma complementar, a nutricionista do município, responsável pela gestão do PNAE.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados desta pesquisa estão apresentados a partir da análise do discurso dos entrevistados e discutidos com dados já presentes na literatura. Assim, a partir da realização da entrevista com os participantes da Chamada Pública 001/2017 buscou-se

saber informações a respeito de sua participação no PNAE e sua percepção a respeito deste programa. Ressalta-se também, que os entrevistados estão enumerados de 1 a 6 para não haver possibilidade de identificação, mantendo a privacidade dos entrevistados, afim de evitar constrangimentos. Cabe ainda salientar que os agricultores residem em três municípios distintos: São Gabriel, Santa Margarida do Sul e Vila Nova do Sul. Dentre os gêneros alimentícios fornecidos pelos agricultores estão: tempero verde, repolho, laranja, bergamota, mandioca, batata doce, leite, beterraba, couve-flor, morango, carne bovina, charque e linguiça no período de agosto a dezembro de 2017.

Ao serem questionados sobre como tiveram ciência do processo de fornecimento de alimentos junto ao PNAE a maioria dos entrevistados obteve essa informação via Emater, conforme mostra o Tabela 1.

Tabela 1. Declaração dos entrevistados sobre como souberam do PNAE.

Fonte de informação	Número de entrevistados
Cooperativa Central dos Assentamentos do Rio Grande do Sul	1
EMATER - São Gabriel	1
EMATER - Vila Nova do Sul	3
Outros	1

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018.

Ao encontro deste questionamento ratifica a fala da nutricionista e gestora do programa no município que afirma que as chamadas públicas são comunicadas à Emater e divulgadas através de rádios e site da prefeitura, embora nenhum agricultor tenha citado estas últimas formas de comunicação mencionadas.

Em relação as dificuldades enfrentadas durante o processo de seleção as percepções foram bastante divergentes, 50% dos entrevistados alegaram dificuldades com a documentação exigida para a participação no programa. Dentre essas dificuldades destaca-se a disponibilidade de tempo para organizar a documentação e o excesso de documentos requeridos. Em contrapartida, a outra metade dos agricultores familiares não apontou dificuldades e ressaltou ainda que o auxílio da Emater quanto as orientações sobre os documentos necessários, auxílio no preenchimento e organização da documentação, foi de grande valia no processo de seleção. Além disso, Wagner (2017) aponta que a assistência técnica prestada pela Emater, no município de São Lourenço do Sul, foi muito importante na consolidação dos agricultores no programa, pois ajudou na organização dos mesmos e na elaboração dos projetos, além de tirar dúvidas, dentre elas, as relativas a documentação exigida. Nota-se que parte dos agricultores recorrem a Emater ao precisarem de auxílio, haja vista que o município de São Gabriel não realiza eventos que valorizem a agricultura familiar tampouco possui um cadastro de agricultores familiares no município, como atesta a gestora do programa.

Ainda com relação a dificuldades, no que tange ao restante do processo, a maioria dos participantes não acusou empecilhos, exceto dois entrevistados que não conseguiram entregar seus gêneros alimentícios ao final do contrato pois a demanda acordada não foi cumprida no prazo estipulado, o que acarretou na perda destes alimentos e a possível oportunidade de venda para outro interessado, não só se tratando de prejuízo financeiro mas também desperdício de alimentos que estariam próprios para

consumo corroborando com a resposta da nutricionista a qual apontou que todos alimentos entregues pelo produtores eram frescos e de boa qualidade. Estes dados encontrados na pesquisa são similares aos encontrados por Bacarin et al (2017, p. 105):

[...] várias pesquisas têm verificado dificuldades para o agricultor acessar e permanecer neste mercado. Isso se relaciona a questões operacionais, estruturais e políticas como a organização dos agricultores, a dificuldade de logística, os preços pagos pelos produtos, a falta de formação e informação dos atores envolvidos, a falta de documentação dos agricultores, a desconfiança dos mesmos em relação ao poder público, a informalidade das agroindústrias, as estruturas inadequadas nas escolas, a falta de articulação entre os gestores e os agricultores e celeumas políticas.

Sabe-se que a formulação dos preços praticados no Programa Nacional de Alimentação Escolar se dá por uma pesquisa em três mercados locais e se possível em feiras de agricultura familiar, caso isto não seja possível este levantamento de preços deve ser feito em mercados regionais, estaduais ou nacionais seguindo esta ordem. No valor final do produto deve estar incluso gastos com embalagem, transporte e outros encargos que o agricultor possa vir a ter. Caso se trate de alimentos orgânicos e não seja possível a verificação dos preços, deve-se adotar os preços de produtos tradicionais acrescidos de 30% conforme resolução de FNDE nº4 de 2015 (BRASIL, 2015). No que se refere aos valores pagos aos produtores pelo PNAE, foi discutido se a participação valeria o custo-benefício. Neste caso, apenas um entrevistado alegou que por vezes não compensaria participar do programa visto que o alto custo dos combustíveis inviabiliza as entregas. De outra forma, os demais entrevistados afirmam que a comercialização dos alimentos junto ao programa é mais vantajosa do que vender para outros tipos de comércio como mercados ou feiras. Também, em seu estudo com agricultores familiares no município de Maçambará, Alderete (2013) constatou que os preços pagos no PNAE foram maiores que os de mercado, desta forma, valorizando e incentivando a produção local.

Segundo os agricultores entrevistados, a distribuição dos gêneros alimentícios nas escolas de São Gabriel é feita por uma empresa terceirizada e esta empresa cumpre o papel de centro de distribuição onde os alimentos, inclusive os oriundos da agricultura familiar, são entregues e depois distribuídos para cada escola. Questionados sobre como eram realizadas as entregas dos alimentos os agricultores apontam que os pedidos eram feitos às quintas-feiras e as entregas às segundas-feiras, quando solicitadas pela nutricionista, por conta própria em veículo particular. Alguns entrevistados afirmaram que, por vezes, aproveitavam para fazer as entregas em conjunto no mesmo veículo a fim de diminuir os custos, uma espécie de cooperativismo informal, uma vez que, de acordo com a fala da gestora do programa no município, a prefeitura não oferece apoio logístico aos produtores familiares. Por outro lado, o fato dos alimentos serem entregues em um único local recebe destaque positivo entre os agricultores já que fazer as entregas diretamente nas cozinhas das escolas aumentaria consideravelmente os custos dado que estas escolas estão espalhadas pelo perímetro urbano e rural da cidade.

Quando tratado sobre sua percepção em relação ao PNAE as respostas foram bem diversificadas, mas em geral o que fez uma diferença significativa para os produtores foi a questão de geração de emprego e renda pois desta forma eles tem a certeza de que vão conseguir vender o que produziram, além de que apenas um centro de distribuição

facilitou a participação dos mesmos. Estas falas são similares ao que é mostrado no estudo de Altemburg (2014), onde os agricultores, ao acessarem um mercado seguro, sentem-se estimulados a produzirem mais e aumentarem suas rendas garantindo a manutenção familiar e da propriedade. Já como pontos negativos, temos um problema sério em relação à quebra contratual por parte do Poder Público Municipal por não cumprir a demanda expedida no contrato, segundo os participantes. Este problema acarreta em vários outros problemas, como a diminuição da credibilidade que os envolvidos tem com o programa fazendo com que possa haver a diminuição do número de participantes na chamada seguinte, além do prejuízo econômico dos pequenos agricultores, pois estes deixam de receber o que não puderam entregar além de que os alimentos deixam de estar na cadeia produtiva gerando um desperdício enorme enquanto já se sabe que boa parte de todos alimentos produzidos no mundo terminam no lixo. De acordo com a FAO (2013) aproximadamente um terço dos alimentos para consumo humano é posto fora, à nível mundial, isso é equivalente a em média de 1,3 bilhões de toneladas desperdiçadas por ano.

No quadro a seguir podem ser visualizados os pontos sistematizados já apresentados, tanto positivos quanto negativos, citados pelos agricultores assim como a percepção da gestora do programa.

Quadro 1. Pontos positivos e negativos do PNAE no município de São Gabriel segundo os agricultores e a gestora do programa.

Entrevistado	Pontos positivos	Pontos negativos
1	Venda garantida Centro de distribuição	Não cumprimento da demanda acordada Poder público municipal não possui práticas que beneficiam a agricultura familiar
2	Venda garantida Pagamento garantido e em dia	Valor de venda poderia ser mais alto
3	Venda garantida Centro de distribuição Preço de venda alto	Documentação rigorosa
4	Venda garantida Pagamento garantido e em dia Preço de venda alto Centro de distribuição	Demanda que acompanhe o custo-benefício da entrega
5	Preço de venda alto Pagamento garantido e em dia	Não cumprimento da demanda acordada Perda da oportunidade de venda a terceiros Desperdício de alimentos próprios para consumo
6	Garantia de emprego e renda ao produtor da região	Valor máximo de fornecimento muito baixo (R\$20.000,00)
Nutricionista	Prioriza o comércio local	Falta de confiança mútua entre produtores e poder público

Garante o mínimo de 30% de produtos oriundos da agricultura familiar e empreendedor familiar	Falta de espírito cooperativo Logística Falta de produção organizada com diversificação de culturas
--	---

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018.

Quando se trata em sugestões para aumentar a participação dos produtores no PNAE, não restou dúvida de que existem muitos pontos a serem corrigidos como mostra no quadro 2. Este tipo de questionamento é um dos mais importantes dentro deste tipo de trabalho, pois é criada uma ponte de diálogo entre Poder Público e pequenos agricultores para o estreitamento de relações afim de aumentar a valorização da agricultura familiar.

Quadro 2. Sugestões para aumento do número de agricultores participantes.

Sugestões
Adequar o cardápio da merenda ao que é produzido localmente
Melhorar o valor pago pelo produto
Demanda maior e preço mais atrativo
Desburocratização do processo
Aumentar a divulgação sobre o PNAE
Demanda que acompanhe o custo-benefício da entrega
Aumentar a frequência das chamadas públicas
Aumentar a divulgação das chamadas públicas

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018.

Finalmente, indagados sobre o interesse de uma nova participação em uma chamada pública futura, os entrevistados se mantiveram divididos dado o ambiente de incerteza, por exemplo, na questão contratual, conforme demonstra a Tabela 2. Para os insatisfeitos com o andamento do programa, se trata de um processo desgastante com retorno econômico baixo, além de que houveram reajustes em diversos setores como a suba dos combustíveis, o que acaba em determinados momentos inviabilizando as entregas. Entretanto os demais produtores ainda mantêm a convicção de que este programa é um complemento na renda do produtor e que participariam novamente desde que os valores se sobreponham ao custo de produção destes gêneros alimentícios.

Tabela 2. Possibilidade de uma nova participação no PNAE.

Resposta	Número de entrevistados
Sim	3
Não	2
Talvez	1

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018.

Feita uma análise da Tabela 2, podemos perceber que mesmo que apenas 2 produtores não participem de uma nova chamada, isso significa uma perda de 33% do total de participantes o que faz um alerta para que medidas de adequação do programa

local devam ser tomadas para que novos produtores participem assim como mantenha ativos os que já participaram.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como objetivo analisar as percepções dos agricultores familiares participantes do Programa Nacional de Alimentação Escolar, no município de São Gabriel/RS, no ano de 2017. Buscou-se perceber quais as oportunidades proporcionadas pelo programa assim como os desafios enfrentados em sua participação, afim de compreender, conseqüentemente, os motivos que levam o município a não atingir o percentual mínimo de alimentos provenientes da agricultura familiar estipulado pela Lei nº 11.947/2009, pois neste ano a porcentagem foi de apenas 5,1%, segundo dados disponibilizados pela gestora do programa.

Os resultados apresentados neste trabalho mostram de um lado a visão do produtor familiar rural e por outro lado o da gestão do programa no município demonstrando, por vezes, não estarem na mesma direção. Porém, é evidente que existem pontos na gestão do programa que são bem avaliados pelos agricultores e que incentivam sua participação. As recorrentes falas que apontam o compromisso da prefeitura em garantir pagamento sem atraso, valores atrativos e a possibilidade de entregas em apenas um centro de distribuição indicam alternativas para incentivar e facilitar a participação dos agricultores.

Por outro lado, o descumprimento da demanda acordada, a falta de políticas públicas próprias de assistência aos agricultores locais e divulgação limitada das chamadas públicas provocam dificuldades de acesso a este tipo de mercado além de criar instabilidade e desconfiança na relação entre os participantes do programa e o órgão público.

Com objetivo de apontar sugestões que possam vir a melhorar e incentivar a participação de um maior número agricultores para que o município possa vir a atingir o percentual legal mínimo de 30% de alimentos advindos da agricultura familiar, mostra-se necessária a realização de levantamentos periódicos sobre o potencial local e regional de produção de gêneros alimentícios afim de explorar as potencialidades da região. O desconhecimento destes fatores pode estar limitando a participação de outros agricultores familiares. Para isso, a entidade executora poderia, como sugestão, estabelecer parcerias com universidades e órgãos como a Emater para que estes dados fossem levantados, analisados e divulgados. Além disso, a realização de pelo menos duas chamadas públicas por ano, levando em consideração os alimentos de safra e entressafra, aumentaria a diversidade de alimentos a serem fornecidos o que poderia ampliar o número de agricultores participantes os quais poderão comercializar seus produtos e reduzir os níveis de pobreza no meio rural, além de garantir aos alunos seu direito a uma alimentação saudável, adequada e adaptada a seus hábitos alimentares.

Os benefícios deste estudo estão relacionados a falta de trabalhos recentes que explorassem a realidade do PNAE no município e que sugerissem melhorias para a implantação mais efetiva da legislação do programa. Com isso, este estudo pode ser um elo entre os agricultores familiares e os gestores do programa.

5.1. LIMITAÇÕES E SUGESTÕES DO ESTUDO

Embora o presente artigo tenha analisado um período específico, é um ponto de partida para novas pesquisas, envolvendo anos anteriores além da ampliação da análise

por meio do acompanhamento contínuo das novas chamadas públicas. Este levantamento de dados é imprescindível para que as dificuldades do município, principalmente na implementação do programa, possam ser elencadas e que soluções sejam colocadas em prática. Para isso, é proposto uma medida simples: a aplicação de um questionário pela própria entidade executora com o propósito de entender a percepção dos participantes em relação aos pontos positivos e negativos do programa. Com isso, ao final de cada chamada o poder público possuirá um retorno dos participantes envolvidos, o qual poderá ser analisado pela gestora do programa para seu aprimoramento ao longo do tempo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALDERETE, L. H. P. A contribuição do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de Maçambará/RS. 2013. 46 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Tecnólogo em Desenvolvimento Rural) - Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, Itaquí, 2013.

ALTEMBURG, S. G. N. A comida invisível: Representações sociais sobre a alimentação escolar entre a comunidade escolar e os agricultores familiares na região de Pelotas, RS. 2014. 209 f. Teses (Doutorado em Agronomia) - Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2014.

ANJOS, F. S. dos et al. Agricultura familiar e políticas públicas: impacto do PRONAF no Rio Grande do Sul. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 42, n. 3, p. 529-548, 2004.

BACARIN, J. G. et al. Indicadores de Avaliação das Compras da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar no Paraná, Santa Catarina e São Paulo. Revista de Economia e Sociologia Rural, Piracicaba, v. 55, n. 1, p.103-122, jan./mar. 2017.

BRASIL. Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996. Cria o programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar ó PRONAF, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 julho 1996. Disponível em:<<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/DOU/1996/07/01>>. Acesso em: 27 dez. 2017.

BRASIL. Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006. Regulamenta os arts. 27-A, 28-A e 29-A da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, e organiza o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária. Brasília, DF, 30 mar. 2006.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 17 jun. 2009. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=5&data=17/06/2009>>. Acesso em: 30 jan. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nº 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Diário Oficial da República Federativa do Brasil,

Brasília, DF, 14 out. 2011. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/31501932/pg-1-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-17-10-2011>>. Acesso em: 08 fev. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Resolução/CD/FNDE nº 4, de 2 de abril de 2015. Altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013 no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 8 abr. 2015. Disponível em: <<http://portal.in.gov.br/>>. Acesso em: 2 de ago. de 2018.

BRASIL. Presidência da República; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 11º Balanço do PAC. Brasília, 2010.

CHAVES, L. G.; BRITO, R. R. de. Políticas de Alimentação Escolar. Brasília: Centro de Educação a Distância ó CEAD, Universidade de Brasília, 2006.

FERNANDES, A. M. S. O PRONAF na agricultura familiar: sua criação, distribuição e principais resultados. 2013. 58 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Ciências Econômicas) ó Faculdade de Economia e Relações Internacionais, Porto Alegre, 2013.

FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Sobre o PNAE. Disponível no endereço: <http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-sobre-o-pnae>. arquivo capturado em 03 de jan. 2018.

FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Aquisições agricultura familiar 2016. Disponível no endereço: <http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar> Arquivo capturado em 17 de set. 2018.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS ó FAO. Food Wastage Photoprint: Impacts on natural resources. Summary Report. 2013

FRANÇA, C. G. de; DEL GROSSI, M. E.; MARQUES, V. P. M. de A. O censo agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil. Brasília: MDA, 2009.

GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GUILHOTO, J. J. M. et al. PIB da Agricultura familiar: Brasil-Estados. Brasília: MDA, 2007.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Agropecuário 2006. Rio de Janeiro, 2006.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 2010: características de população. Rio de Janeiro, 2010.

MDA, Ministério do Desenvolvimento Agrário. O que é a agricultura familiar. 2016. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/o-que-%C3%A9-agricultura-familiar>>. Acesso em: 03 de jan. 2018.

MDA, Ministério do Desenvolvimento Agrário. Políticas Públicas para a Agricultura Familiar. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/politicas_publicas_baixa.pdf>. Arquivo capturado em 09 de jan. de 2018.

NAVARRO, Z. A agricultura familiar no Brasil: entre a política e as transformações da vida econômica. In: GASQUES, J. G.; NAVARRO, Z.; VIEIRA FILHO, J. G. E. (Org). A Agricultura Brasileira: desempenho, desafios e perspectivas. Brasília: Ipea, 2010. P. 185-209.

ROZENDO, C; BASTOS, F. B. C; MOLINA, W. S. L. A implementação das novas diretrizes do PNAE: desafios institucionais. In: VI Encontro da Rede de Estudos Rurais, 2014, Campinas.

SANTOS, L. M. P. et al. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002. 4 - Programa Nacional de Alimentação Escolar. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 23, n. 11, p. 1931-1945, nov. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2007001100016> Acesso em: 10 de fev. de 2018.

SARAIVA, E. B. et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. Ciência e Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 927-935, abr. 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1413-81232013000400004>> Acesso em: 15 de fev. de 2018.

SEDUC RS, Secretaria de educação do Estado do Rio Grande do Sul. Alimentação Escolar. Disponível em: <<http://www.educacao.rs.gov.br/alimentacao-escolar>> Acesso em: 04 de jan. de 2018.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. Porto Alegre: Sociologia, 2006.

SOUZA FILHO, H. M. de; BATALHA, M. Gestão integrada da agricultura familiar. São Carlos: EdUFSCar, 2005.

SOUZA, L. B. B. Organizações da agricultura familiar no Estado de São Paulo e sua experiência de fornecimento para o PNAE. In: CORÁ, M. A. J.; BELIK, W. (Org.). Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo. Brasília (DF): Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2012.

SPINELLI, M. A. S.; CANESQUI, A. M. O programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979-1995). Revista de Nutrição, Campinas, v. 15, n. 1, p. 105-117, 2002. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1415-52732002000100011>> Acesso em: 17 de fev. de 2018.

TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. Salvador: AATR, 2002.

TOYOYSHI, J. Y. et al. Avaliação da aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar para a alimentação escolar. Revista Mundo da Saúde, São Paulo, v. 37, n. 3, p. 329-335, jul./set. 2013. Disponível em: <<http://www.revistamundodasaude.com.br/assets/artigos/2013/106/1829.pdf>> Acesso em: 24 de fev. de 2018.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. Revista Saúde e Sociedade, São Paulo, v. 19, n. 4,

p. 933-945, out./dez. 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-12902010000400019>> Acesso em: 25 de fev. de 2018.

WAGNER, E. J. As contribuições do extensionismo rural da EMATER/RS - ASCAR o PNAE em São Lourenço do Sul ó RS. 2017. 49 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Desenvolvimento Rural) - Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, Porto Alegre, 2017.