

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS RURAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EXTENSÃO RURAL**

**PNAE E AGRICULTURA FAMILIAR EM
SANTA MARIA/RS: “MUITOS OS CHAMADOS,
POUCOS OS ESCOLHIDOS”**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Maria Helena Matchin Vieira

Santa Maria, RS, Brasil

2014

**PNAE E AGRICULTURA FAMILIAR EM SANTA MARIA/RS:
“MUITOS OS CHAMADOS, POUCOS OS ESCOLHIDOS”**

Maria Helena Matchin Vieira

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para a obtenção do grau de **Mestra em Extensão Rural**

Orientador: Prof. Dr. Clayton Hiliig

Santa Maria, RS, Brasil

2014

Ficha catalográfica elaborada através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Central da UFSM, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Matchin Vieira, Maria Helena
PNAE e agricultura familiar em Santa Maria/RS: "Muitos os chamados, poucos os escolhidos". / Maria Helena Matchin Vieira.-2014.
155 p.; 30cm

Orientador: Clayton Hiliig
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Maria, Centro de Ciências Rurais, Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, RS, 2014

1. Agricultura familiar 2. Políticas públicas 3. PNAE
I. Hiliig, Clayton II. Título.

©2014

Todos os direitos autorais reservados a Maria Helena Matchin Vieira. A reprodução de partes ou do todo deste trabalho só poderá ser feita com autorização do autor.

Endereço eletrônico: matchinelena@gmail.com

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Rurais
Programa de Pós Graduação em Extensão Rural**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Dissertação de Mestrado

**PNAE E AGRICULTURA FAMILIAR EM SANTA MARIA/RS: “MUITOS
OS CHAMADOS, POUCOS OS ESCOLHIDOS”**

elaborada por
Maria Helena Matchin Vieira

como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestra em Extensão Rural

COMISSÃO EXAMINADORA:

Clayton Hiliig, Dr.
(Presidente/Orientador – UFSM/RS)

Hugo Vela Gonzales, Dr. (UFSM/RS)

Pedro De Hegedus Dr. (UDELAR/Uruguai)

Santa Maria, 14 de abril de 2014.

AGRADECIMENTOS

Ao Pai celestial, por ter me conduzido até aqui e pelas bênçãos alcançadas.

Aos meus Pais (In memoriam).

À minha filha, Maria Eugenia que, de forma incondicional, ensinou-me a perseverança, o que certamente me trouxe até aqui nesta viagem de formação, e pela valoração e paciência por minhas ausências na sua vida em função de meu crescimento.

À minha pequena e grande família, integrada por minha irmã Laura e meu sobrinho Francisco, quem formam o alicerce da herança de nossos Pais, onde sempre encontrei amor, apoio, compreensão.

À minha grande família, integrada por tios, primos que sempre me apoiaram de formas muito diversas, para que transita se por este caminho.

Aos meus “irmãos da vida”, companheiros eternos de caminhada, que são meus amigos.

Ao Prof. Paulo Silveira, quem me fez acreditar que poderia alcançar o meu Mestrado.

Ao Prof. Hugo Vela, meu primeiro orientador da minha pesquisa, assim como professor de mestrado, com quem aprendi muitíssimo, não só no que faz respeito ao conhecimento acadêmico, assim como, no compartilhar de experiências de vida.

Ao Prof. Clayton Hillig, quem me possibilitou conhecer e vivenciar a “extensão” desde o âmbito acadêmico, sendo meu atual orientador, do qual tenho recebido atenção, disposição e colaboração para desenvolver o trabalho de dissertação.

De forma especial, aos “agricultores” que fizeram parte de meu trabalho, que sem eles nada poderia ter acontecido na minha pesquisa.

À Jornalista Eliege Fante pela sua infinita contribuição a partir da leitura e revisão do nosso trabalho.

De forma extensa aos Professores, Colegas e Coordenação do PPGExR, de quem recebi atenção, conhecimento e apoio para desenvolver minhas atividades acadêmicas.

“...La gente ya no pone los pies en la tierra pelada. Sus manos se han alejado de hierbas y flores, no dirigen su mirada al Cielo, sus oídos están sordos al canto de los pájaros, su nariz se ha hecho insensible a causa de los humos de los tubos de escape y su lengua y su paladar han olvidado los sabores sencillos de la Naturaleza. Los cinco sentidos han crecido aislados del orden natural. La gente se ha alejado dos o tres escalones del hombre verdadero... Los verdaderos gozos y deleites del hombre eran un éxtasis natural. Esto sólo existe en la Naturaleza y se desvanece lejos de la Tierra. Un medio ambiente no puede existir fuera de la naturaleza, y así la agricultura deberá ser el fundamento para vivir. El retorno de toda la gente al campo para cultivar la tierra y crear aldeas de hombres verdaderos es el camino a seguir para la creación de ciudades ideales y naciones ideales.”

Masanobu Fukuoka

RESUMO

Dissertação de Mestrado
Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural
Universidade Federal de Santa Maria

PNAE E AGRICULTURA FAMILIAR EM SANTA MARIA/RS: “MUITOS OS CHAMADOS, POUCOS OS ESCOLHIDOS”

AUTORA: MARIA HELENA MATCHIN VIEIRA

ORIENTADOR: PROF. DR. CLAYTON HILIIG

Santa Maria, 14 de abril de 2014.

O objetivo geral deste trabalho é identificar as barreiras que limitam o acesso dos agricultores familiares ao Programa de Alimentação Escolar Nacional (PNAE) no município de Santa Maria, RS, Brasil. Um estudo de caso foi escolhido como método de pesquisa, pois permite o estudo de um fenômeno dentro do seu contexto de vida real e complexidades, quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claros o suficiente, e em que múltiplas fontes de evidência são usadas. Os instrumentos de coleta de dados foram entrevistas semiestruturadas e análise documental. A amostra teórica foi projetada para cumprir o objetivo. Ela era composta por 50 Agricultores Familiares, e 5 informantes-chave do programa de gestão. Os resultados do trabalho indicam que o principal obstáculo para participar do Programa pelos Agricultores Familiares é a exclusão histórica tradicional do sistema que eles sofreram. Culturalmente, isso significa uma relutância racional de fazer parte das Políticas Públicas. As Políticas Públicas precisam melhorar a capacidade dos pequenos agricultores a aproveitar as oportunidades nessas políticas. Em segundo lugar, os agricultores declaram a falta de conhecimento sobre o PNAE. As Políticas Públicas precisam garantir que os pequenos agricultores tenham acesso à informação, e que eles tenham voz através das diferentes organizações e representação em órgãos de decisão. Em terceiro lugar, os Agricultores Familiares consideram que as feiras são o caminho adequado para comercializar seus produtos. Eles se sentem mais livres e menos pressão do mercado, e também com maior vínculo, pois eles participam ativamente do processo de venda (empoderamento). As políticas públicas precisam estudar cuidadosamente esta abordagem de comercialização agrícola. Ao fazê-lo, a nova sociologia econômica pode fornecer informações de valor, e uma parceria com instituições acadêmicas, seria muito útil.

Palavras-chaves: Agricultura familiar. Políticas públicas. PNAE.

ABSTRACT

Dissertação de Mestrado
Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural
Universidade Federal de Santa Maria

PNAE AND FAMILY FARM IN SANTA MARIA / RS "MANY SO CALLED, THE CHOSEN FEW"

AUTHOR: MARIA HELENA MATCHIN VIEIRA

ADVISOR: PROF. DR. CLAYTON HILIIG

SANTA MARIA, APRIL, 14TH, 2014.

The general objective of this work is to identify barriers that limit access of the family farmers to the National School Nutrition Programme (PNAE) in the Municipality of Santa Maria, RS, Brazil. A study case was chosen as a research method because it allows the study of a phenomenon within its real life context and complexities, when the boundaries between phenomenon and context are not clear enough, and in which multiple sources of evidence are used. The instruments to collect data were semi-structured interviews and documentary analysis. A theoretical sample was designed to fulfill the objective. It was composed of 50 Family Farmers, and 5 key informants of the management Programme. The results of the work indicated that the principal obstacle to participate in the Programme by Family Farmers is the traditional historical exclusion of the system that they have suffered. Culturally, this means a rational reluctance to be a part of the public policies. Public Policies need to enhance the small farmers' ability to seize opportunities in those policies. Secondly, farmers say that they lack of knowledge about PNAE. Public Policies need to ensure that small farmers have access to information, and that they have a voice through the different organizations and representation on decision making bodies. Thirdly, Family Farmers consider that fairs are the proper way to commercialize their products. They feel more freedom and less pressure of the market and also more self-esteem because they actively participate in the process of selling (empowerment). Public Policies need to study carefully this approach of agricultural commercialization. In doing so, the new economic sociology can provide insights of value, and a partnership with academic institutions would be very useful.

Keywords: Family farming. Public policy. PNAE.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa do Território Central.....	80
Figura 2 - Mapa identificando o Município de Santa Maria no Território Central	85
Figura 3 - População rural do Município.....	86
Figura 4 - Tipologia da População Rural	86
Figura 5 - Distritos de Santa Maria.....	87
Figura 6 - Inter-relação dos agentes do PNAE e suas Funções.....	102
Figura 7 - Assistência técnica recebida pelos agricultores	109
Figura 8 - Situação em que vive a Coopercedro	117
Figura 9 - Limitações identificadas pelos Agricultores	125
Figura 10 - Relação entre Assistência técnica (Emater) e Agricultores Familiares do Município.....	127
Figura 11 - Relação entre os agricultores entrevistados e a Assistência Técnica ...	128
Figura 12 - Relação entre os associados e venda em feiras.....	129
Figura 13 - Venda Institucional dos cooperados.....	129

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Valores repassados por aluno segundo modalidade de ensino.....	75
Tabela 2 - Programas municipais de desenvolvimento rural	89
Tabela 3 - Dados representativos do PNAE em Santa Maria 2009/2010	96
Tabela 4 - Dados representativos do PNAE em Santa Maria em 2013.....	101
Tabela 5 - Dados representativos de Santa Maria sobre o PNAE 2010/13.....	126

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Alicerces da Lei 11.947/07/2009	70
Quadro 2 - Embasamentos PNAE.....	71
Quadro 3 - Resolução N° 38/07/09	72
Quadro 4 - Atribuições do PNAE.....	74
Quadro 5 - Áreas do CECANE.....	75
Quadro 6 - Atribuições da Entidade Executora no PNAE.....	76
Quadro 7 - Atribuições da Nutricionista no PNAE	77
Quadro 8 - Atribuições do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) no PNAE.....	78
Quadro 9 - Funções da Agricultura Familiar (AF) no PNAE / Fonte – Autora.....	79
Quadro 10 - Oportunidades do PNAE para a Agricultura Familiar (AF)	82
Quadro 11 - Atividades da Nutricionista na implantação do PNAE	83
Quadro 12 - Atividades do Técnico Agrícola/Agropecuário na implantação do PNAE	84
Quadro 13 - Atividades agropecuárias dos Distritos do Município de Santa Maria ..	88
Quadro 14 - Representação das entrevistas com os Agentes do PNAE.....	95
Quadro 15 - Representação das entrevistas feitas aos Agricultores Familiares	104

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Agricultura Familiar (AF)
Associação de Pais e Mestres (APM's)
Cooperativa de Agricultores de Tupanciretã (Cooperterra)
Cooperativa Central de Desenvolvimento Rural (Coopercedro)
Comissão Nacional de Alimentação (CNA)
Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG)
Conselho de Alimentação Escolar (CAE)
Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR)
Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf)
Declaração Aptidão Pronaf (DAP)
Diagnóstico Rural Participativo (DRP)
Entidade executora (EEx)
Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater)
Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI/ONU)
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)
Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes)
Movimento Sem Terra (MST)
Organismo Geneticamente Modificado (OGM)
Plano Nacional de Fortalecimento a AF (Planaf)
Política Pública (PP)
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)
Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)
Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)
Programa de Valorização do Pequeno Agricultor (Provap)
Reunião Especializada da Agricultura Familiar/Mercosul (REAF)
Rio Grande do Sul (RS)
Recursos Humanos (RR HH)
Santa Maria (SM)
Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)
Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS)
Sistema de Inspeção Sanitária (SIM)

LISTA DE ANEXOS

Anexo A – Diagnóstico entregue a EEX na implementação 2010	141
Anexo B – Diagnóstico feito a Coopercedro (AF) implementação 2010/CECANE/FNDE.....	142
Anexo C – Recomendações Gerais para EEx, E. Articuladora, Entidades da AF e CAE na implementação 2010 CECANE/FNDE	143

LISTA DE APÊNDICES

Apêndice A – Roteiro para realização do diálogo semi-estruturado com os agricultores no município de Santa Maria – RS	149
Apêndice B – Roteiro para realização do diálogo semi-estruturado com o ambiente institucional do PNAE no município de Santa Maria - RS – Entrevistado: EMATER	150
Apêndice C – Roteiro para realização do diálogo semi-estruturado com o ambiente institucional do PNAE no Município de Santa Maria - RS – Entrevistado: nutricionista da EEX.....	151
Apêndice D – Roteiro para realização do diálogo semi-estruturado com o ambiente institucional do PNAE no município de Santa Maria - RS – Entrevistado: Sindicato dos Trabalhadores Rurais.....	152
Apêndice E – Roteiro para realização do diálogo semi-estruturado com o ambiente institucional do PNAE no município de Santa Maria – RS – Entrevistado: Coopercedro	153
Apêndice F – Roteiro para realização do diálogo semi-estruturado com o ambiente institucional do PNAE no município de Santa Maria - RS – Entrevistado: Conselho de Alimentação Escolar.....	154
Apêndice G – Quantificação da coleta de dados obtidos nas entrevistas com os agricultores identificando as limitantes de participação no PNAE..	155

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	29
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	33
2.1	A Agricultura Familiar no Brasil	33
2.1.1	Retrospectiva histórica	33
2.1.2	Políticas para AF no Brasil	42
2.1.3	AF e a Segurança Alimentar e Nutricional	44
2.2	Políticas Públicas	46
2.2.1	Análises das Políticas Públicas (PP's)	47
2.2.2	Política de Focalização	54
2.3	Discutindo Experiências	57
2.3.1	Uma análise sobre a participação	57
2.3.2	Uma análise sobre os conselhos	62
2.3.3	Uma análise sobre a infraestrutura	65
3	PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)	69
3.1	Histórico	69
3.2	Objetivos, Princípios e Diretrizes do PNAE	71
3.2.1	Resoluções 38 de julho de 2009 e suas alterações	72
3.2.2	Resoluções Nº 26 de 17 de junho de 2013	73
3.3	Atores do PNAE: funções e atribuições	73
3.4	Implementação do PNAE no Território Central	80
3.4.1	Região Central	80
3.4.2	Atividades desenvolvidas durante a implantação do PNAE	82
4	A PESQUISA AVALIATIVA	85
4.1	Objeto de pesquisa: PNAE no município de Santa Maria	90
4.2	Tema, problema e objetivos	90
4.3	Metodologia	91
4.3.1	Método de pesquisa	92
4.3.2	Fases da pesquisa e procedimentos metodológicos adotados	93
4.3.3	População e amostra qualificada	94
4.4	Implementação no Município de Santa Maria em 2010/11	95
4.5	Contextualização da proposta de estudo da pesquisa	101
4.6	Apresentação da AF, partícipe da pesquisa	102
4.6.1	Comunidades Indígenas	104
4.6.2	Assentados da Reforma Agrária	105
4.6.3	Agricultores Familiares	108
4.7	Apresentação dos atores envolvidos no PNAE	111
4.7.1	Entidade Executora	111
4.7.2	Entidades Articuladoras	113
4.7.3	O Conselho de Alimentação Escolar (CAE)	119

5	DISCUSSÃO E ANÁLISE DE DADOS	123
5.1	Agricultores	123
5.2	Entidade Executora	125
5.3	Entidades Articuladoras	126
5.4	CAE	130
6	CONCLUSÃO	131
	REFERÊNCIAS	133
	ANEXOS	139
	APÊNDICES	147

1 INTRODUÇÃO

A linha desta pesquisa de carácter qualitativo está fundamentada na análise das Políticas Públicas, com foco no Programa Nacional de Alimentação Escolar e Agricultura Familiar (PNAE).

Para transitar na esfera das definições de Política Pública (PP), tomaremos como acepção: “[...] o processo pelo qual são elaborados e implementados programas de ação pública, isto é, dispositivos político-administrativos coordenados em princípio em torno de objetivos explícitos” (MULLER, SUREL; 2004, p.13). Além de procurar entender o PNAE, dentro da contextualização, como política pública universal e de focalização, como um instrumento de seleção ou um processo que possibilita a focalização de determinados grupos, regiões e problemas, identificamos as limitantes de acesso da Agricultura Familiar (AF). A proposta do PNAE, como política social de combate a pobreza rural, entre um dos seus aspectos, já que ele em sua proposta social é muito abrangente, focaliza o grupo de AF dentro de suas regiões ou territórios, que se encontram excluídos pelos mecanismos de mercado. O PNAE pode ser concebido como uma política pública de carácter universal e, ao mesmo tempo, por conter públicos específicos, dentro das ações a serem desenvolvidas pelo Programa, a AF encontra-se inserida dentro do contexto de política de focalização, mesmo não sendo a beneficiária direta do Programa.

O trabalho é apresentado em quatro capítulos. No primeiro, abordamos a Agricultura Familiar (AF), desde a retrospectiva histórica com a origem do campesinato e a sua transformação determinada pela intervenção do capitalismo (indústria, pacotes tecnológicos, OGM, entre outros) no mundo agrário, fazendo emergir uma nova categoria concebida como AF. Nessa configuração atual em que a denominação deste segmento da população é determinada pela Lei do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), descrevemos este processo e as Políticas Agrícolas. Finalizamos o capítulo referenciando a relação da AF e a Segurança Alimentar e Nutricional, na significação da responsabilidade social que lhe confere.

Logo abordamos as Políticas Públicas (PP's), no intuito de tratar aspectos como sua formação, sua conceituação, as abordagens teóricas e sociológicas de Estado, assim como a problematização dos fenômenos sociais, demonstrando o

processo de consolidação na explicitação de uma PP. Apresentamos a conceituação da “governança”, resultado da distribuição das políticas nas mãos da sociedade civil e, finalmente, a Política de Focalização, que visa redirecionar recursos públicos através de Programas para as populações mais pobres, sendo estes o público beneficiário direto.

Finalizando o capítulo trata-se da análise de três experiências de PP's, nas quais a participação tanto da sociedade civil quanto do gestor público, manifesta a imaturidade em que vivemos no que se refere à gestão social, em que a arena de disputa e concertação, acontecem num espaço democrático que carrega complexidade e novas experiências de legitimação das necessidades sociais.

O segundo capítulo nos leva a apresentação e ao conhecimento do PNAE, abordando sua formação histórica, seus fundamentos, objetivos, princípios, diretrizes da alimentação escolar, suas Resoluções que homologam a Lei 11.947/07/09, seus atores com suas respectivas atribuições. Na sequência, nos introduzimos a implementação do PNAE no Território Central no RS, descrevendo a Região Central e as atividades que a equipe selecionada pelo Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Cecane/UFRGS), fez no desenvolvimento de seu trabalho a campo, na implementação do PNAE.

No capítulo terceiro apresentamos a pesquisa empírica, na qual se identifica o objeto da pesquisa, a situação-problema estudada, os objetivos, e a metodologia empregada, para logo evidenciar a implementação do PNAE no Município de Santa Maria. Nesta contextualização damos a conhecer a AF do Município, integrada por indígenas, assentados da Reforma Agrária (RA) e os AF, assim como os atores envolvidos no PNAE. A partir dos dados coletados apresentamos a discussão e a análise dos mesmos.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Lei 11.947/07/09 – Resolução 38/07/09) vem, através dos gestores públicos, implementar ações que permitem promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população escolar, através da integração econômica das atividades agrícolas e agroindustriais da Agricultura Familiar. Consideramos o PNAE um programa de política social universal e de focalização setorial que aparece como um instrumento de função social regulador e democratizador, procurando a construção participativa, incentivando o desenvolvimento territorial (regional) através da organização social e de sua esfera

econômica. Por outro lado o PNAE em seu leque de ações, promove uma construção participativa dos atores sociais que o compõem, e seus agentes, visando fortalecer a Agricultura Familiar, priorizando-a através da Resolução 38/07/09. Nesse contexto, o PNAE articula com a Agricultura Familiar, estratégias junto aos gestores públicos (Prefeituras) e entidades articuladoras (Emater, STR, Entidades da AF, Movimentos Sociais), que permitem elaborar propostas, que explorem os diferentes estádios das cadeias agroalimentares, até os beneficiários (alunos), ofertando um mercado seguro e sistemático que gere agregação de valor aos seus produtos, contribuindo no melhoramento da renda familiar dos agricultores. Além disso, gera oportunidades específicas para a Agricultura Familiar e, ao mesmo tempo, prioriza os agricultores mais fragilizados nas suas formas organizativas (formal/informal), exigindo na estrutura do segmento um modo mais profissional para inserção na comercialização e no mercado em que se vislumbram processos burocráticos de formalização (requisitos exigidos pela lei), que se apresentam muitas vezes, como dificuldades para o desenvolvimento dos agricultores.

Neste processo de análise, baseados numa reflexão de contextualização histórico-social e econômica, procuramos entender a instrumentação deste Programa como política pública universal e de focalização, a modo de evidenciar o seu processo de construção, seus componentes e seus efeitos empíricos para a Agricultura Familiar.

Dentro das inquietações ao realizar esta pesquisa, destacamos a participação da autora na Consultoria na Implementação do PNAE no Território Central, através do Cecane/FNDE/UFRGS, quando foram visitados 34 Municípios, evidenciando realidades diferenciadas, mas que se conjugam dentro dessas realidades muitas limitações desde a óptica de agricultura familiar. Assim como o fato de ser Tecnóloga em Agricultura Familiar e mestrande em Extensão Rural, nos possibilitou uma compreensão da realidade da Agricultura Familiar de que, de forma geral, a mesma não condiz com as propostas de políticas públicas; pois as vemos mais orientadas ao incentivo do desenvolvimento deste segmento da população rural do que ao próprio desenvolvimento rural.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 A Agricultura Familiar no Brasil

2.1.1 Retrospectiva histórica

Neste capítulo abordamos a Agricultura Familiar (AF) em duas dimensões, as quais se inter-relacionam e se complementam, sendo que uma está vinculada a sua retrospectiva histórica, desde sua origem, fundamentada na sua identidade campesina e sua forma de reprodução social, como uma unidade familiar de produção e trabalho familiar até a sua configuração atual e suas políticas agrícolas.

A outra dimensão a qual abordamos contempla o direito humano à alimentação, o qual se traduz, desde a década dos anos 90, no conceito político de *Segurança Alimentar*, que aparece em cena pelo direito da população, estabelecido no Art. 208 da Constituição Federal e pela reivindicação dos movimentos sociais, visando o combate a fome, cristalizada primeiramente pela Política de Segurança Alimentar: Programa Fome Zero no ano de 2001 e as políticas que decorrem deste processo.

Para entender e conceituar a Agricultura Familiar, não podemos falar apenas de produtores ou exploradores agrícolas, se faz necessário retomar uma análise mais profunda da origem do funcionamento e da evolução das formas sociais de produção agrícola.

Cabe observar, que num contexto geral, sempre existiram categorias sociais formadas tanto por famílias agricultoras, como por pequenos proprietários de terra, habitantes de pequenas comunidades rurais, enfim, todas elas estão determinadas por diferentes denominações, que levam em consideração o espaço geográfico na qual estão inseridas, assim como etnias, características determinadas pela forma do acesso à terra e seu tamanho, sua relação com o trabalho, as características socioculturais de cada comunidade, os tipos de famílias, a sua reprodução social, elementos estes que são fundamentais para o reconhecimento da identidade desses grupos.

Van der Ploeg (2008), faz referência ao modo como o camponês faz agricultura numa internalização com a natureza, tendo uma relação de coprodução

entre o camponês e a natureza. Essa coprodução está centralizada na sua capacidade artesanal e uso de tecnologias baseadas em suas habilidades. Com esse domínio faz referência à quantidade e qualidade do seu trabalho que é multifuncional e pluriativo, que leva implícito a continuidade do passado para o presente, levando-o para o futuro, e também ao aumento da riqueza social e à geração de renda, emprego e desenvolvimento local diversificado.

Nesse sentido nos remetemos a um conceito básico da “exploração familiar”, entendida como uma unidade de produção agrícola em que a propriedade e o trabalho estão vinculados quase de forma inerente à família, deixando certa ambiguidade, pois existem diferentes maneiras para se denominar o “explorador agrícola”, pois estes vêm carregados de simbologias. As expressões *camponês*, *agricultor* e *trabalhador da terra*, não são denominações neutras, tanto que *explorador familiar* apresenta caracterizações mais particulares que podem ser referenciadas ao entendimento de ser uma exploração de tipo individual, tradicional, que muitas vezes leva a confusão do que é a exploração camponesa.

Na sociologia rural, Chayanov¹ e Mendras², entre outros, definiram a exploração camponesa como um modelo de funcionamento muito particular da exploração agrícola, sendo que o segundo as resumiu em cinco categorias:

- i) a autonomia relativa em relação à sociedade como um todo;
- ii) a importância social do grupo doméstico;
- iii) um sistema de autarquia relativa;
- iv) uma sociedade de inter-relacionamentos;
- v) a função decisiva das personalidades de prestígio que estabelece uma ligação entre sociedade local e sociedade geral.

Encontrando-se nessas cinco categorias, as características da exploração camponesa de Chayanov, podemos afirmar que a exploração camponesa é uma exploração familiar, sendo que todas as formas de exploração familiar não podem ser consideradas em um único modelo.

Para pensar no presente do Brasil como Nação, o passado nos traz elementos e abordagens necessárias que perpassam por respostas sociológicas, antropológicas, historiográficas e economicistas. Devemos entender os laços

¹ CHAYANOV, A. **La organización de la unidad económica campesina**. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1974.

² MENDRAS, Henry. **La Fin des paysans**. Paris: Actes Sud, 1984.

coloniais que nos vinculam, pois estes conformam os valores que explicam a realidade da nossa constituição social e dos nossos processos atuais. Neste entendimento contemporâneo, três clássicos brasileiros em suas obras procuram essas respostas: Caio Prado Junior, desde sua versão marxista heterodoxa; Sérgio Buarque, fundamentado na sociologia weberiana; e Freire, na sua abordagem naturalista-culturalista.. Os três autores representam as três matrizes teóricas do processo de formação do Brasil, as quais explicam que a constituição social do país pode decorrer de mudanças nas instituições, mas não nos valores ou no patrimonialismo: o Estado se beneficia do privado e dos relacionamentos a partir da família. Sendo assim a colonização portuguesa nos deixou uma *civilização de raízes rurais*, em que a economia agrícola era uma exploração muito rentável e de baixa produtividade, destinada ao comércio exterior e sustentada pela mão de obra escrava.

Além disso, devemos considerar o aspecto fundiário, o qual se define como eixo fundamental que atravessa a história do Brasil e reafirma a ideia de que o país não teve uma estrutura social feudal, pois o dono do engenho é também industrial, assim como o caráter jurídico *alodial*³ e *alienável*⁴ da propriedade da terra, desde os inícios da colonização portuguesa (GORENDER, 1994). A questão agrária está vinculada às transformações das relações de produção identificadas na maneira e nas formas de organização do trabalho e da produção, da renda e do emprego dos trabalhadores rurais.

No Brasil, a forma de trabalho no campo sempre foi caracterizada pelas formas em que se adequavam às necessidades dos proprietários de terra e de formas sociais de relação. Assim teríamos como formas de trabalho os camponeses (mão de obra escrava), que estariam ligados ao trabalho em latifúndios, e serão eles os que irão compor a estrutura da pequena exploração de caráter familiar camponesa. Essa relação do trabalho rural, que vai se adaptando às circunstâncias sócio-políticas e econômicas dos processos históricos de desenvolvimento, se conforma como ideologia.

Nesse contexto, para compreendermos a significação do campesinato no Brasil, nos remetemos à seguinte exposição:

³ Significa “livre de encargos feudais”. In: GORENDER, 1994

⁴ Significa “propriedade de terra que pode ser vendida ou comprada sem obstáculos jurídicos”. GORENDER, J. O Escravismo Colonial, 1994.

O “modelo original” do campesinato brasileiro reflete as particularidades dos processos sociais mais gerais, da própria história da agricultura brasileira, especialmente: o seu quadro colonial, que se perpetuou, como uma herança, após a independência nacional; a dominação econômica, social e política da grande propriedade; a marca da escravidão, e a existência de uma enorme fronteira de terras livres ou passíveis de serem ocupadas pela simples ocupação e posse (WANDERLEY, 1999, aspas do autor, p.39).

Wanderley (1996), no seu trabalho intitulado *Raízes Históricas do Campesinato Brasileiro*, busca entre vários autores conceituações sobre o campesinato, suas formas de produção, suas forças produtivas e, da agricultura familiar, inclusive. E, desde a óptica do campesinato, reflete o futuro dos agricultores, baseando-se no saber tradicional e na capacidade de resiliência, que permitem até hoje sua sobrevivência. Na descrição do campesinato brasileiro, nos mostra desde a história da agricultura de seus processos sociopolíticos, assim como da dominação econômica, em que a grande propriedade leva uma marca registrada, desde a colônia, como foi colocado anteriormente. Como resultado deste processo, temos as fragilidades dos sistemas de produção, por que não atingem o desenvolvimento de todas suas potencialidades devido a sua precária estruturação. E, finaliza sua análise do campesinato, salientando que suas origens estão fundadas na pobreza, no isolamento, na produção centrada na subsistência, na dificuldade e no restrito acesso a terra:

No Brasil, a grande propriedade, dominante em toda a sua História, se impôs como modelo socialmente reconhecido. Foi ela quem recebeu aqui o estímulo social expresso na política agrícola, que procurou modernizá-la e assegurar sua reprodução. Neste contexto, a agricultura familiar sempre ocupou um lugar secundário e subalterno na sociedade brasileira. Quando comparado ao campesinato de outros países, foi historicamente um setor “bloqueado”, impossibilitado de desenvolver suas potencialidades enquanto forma social específica de produção. (WANDERLEY, 1996, aspas do autor, p. 7).

Eric Wolf, no seu livro sobre campesinato e suas tipologias, identifica sete tipos de campesinato com os critérios de produção, acesso aos recursos produtivos, relações com o mercado e centros urbanos, e sua composição de subordinação política (WOLF, 2003, p.117).

O Fundo das Nações Unidas para a Alimentação (FAO, 2011), define o conceito de campesinato partindo da complexidade rural de América Latina, ligado de forma inerente a uma *pequena agricultura* (pequenos proprietários, agricultores de baixa renda, colonos, arrendatários, parceiros, indígenas, populações

tradicionais, povos de áreas de florestas, afrodescendentes, extrativistas, etc.), sendo ao mesmo tempo, identificados como *minifundistas*, para contrapor-se, política e ideologicamente, ao modelo latifundiário predominante como forma de ocupação e colonização do espaço rural.

Na busca etimológica de campesinato, sem dúvida, estão ligadas as singularidades das mudanças do mundo rural, tanto na América Latina quanto no Brasil, sendo que essas singularidades e complexidades estão acompanhadas pelo desenvolvimento do capitalismo.

Sobre o campesinato, na óptica de Abramovay, que além do paradigma leninista/kautskiano, que pressupõe um proletariado rural que carrega o futuro da produção agrícola e o declínio inevitável da produção familiar, constata a inexistência de uma teoria marxista sobre a questão agrária. Afirma que em sua obra, Marx não menciona o termo camponês como categoria social do capitalismo e nem o conceitua. E, dentro do processo, afirma que “o camponês é uma categoria socialmente construída” (ABRAMOVAY, 1992, p. 48). Neste sentido, ele coloca duas possibilidades (teórica – política): o mundo agrário caminharia em direção a uma polarização social semelhante à existente na sociedade como um todo e que a força da produção doméstica no campo se desenvolveria, além do desenvolvimento capitalista (faz referência ao trabalho assalariado como sinônimo do desenvolvimento capitalista). O autor faz uma descrição do campesinato, acrescentando que:

Onde o capitalismo se implanta, onde o mercado começa a dominar a vida social, onde a racionalidade econômica toma conta do comportamento dos indivíduos, os laços comunitários acabam por perder seu poder agregador e os camponeses veem desvanecerem as bases objetivas de sua própria reprodução social. (ABRAMOVAY, 2007, p.263).

Abramovay conclui que a *empresa familiar* (grifo do autor), não é sinônima nem de pequena produção e nem de agricultura camponesa, pois esta é resultado do Estado capitalista.

No que diz respeito ao contexto e a construção de uma definição conceitual e normativa da agricultura familiar, se vincula à modernização, tida como uma exigência obrigatória para a agricultura.

Esse processo no Brasil, parte dos anos 1950, quando o desenvolvimento se centraliza no fortalecimento do setor urbano-industrial e as políticas econômicas

priorizam a industrialização em detrimento da agricultura. Esta se vê desfavorecida, principalmente pela valorização cambial, o que leva a implementação de políticas agrícolas de caráter compensatório. Assim, a produção agrícola se destaca por um lado, através dos cultivos de exportação e, por outro, através dos cultivos de abastecimento interno, representado por práticas intensivas de mão de obra e utilização de técnicas tradicionais. Neste contexto, o “rural” era visto como um espaço de atraso cultural e econômico, por tanto devia ser modernizado.

Com vistas à modernização da agricultura, as políticas desenvolvimentistas apontaram para que este setor agrícola desempenhasse funções específicas, tais como: liberar mão de obra para a indústria que se instalava no espaço urbano; fornecer alimentos, ou seja, matéria-prima à indústria; transferir renda para outros setores e construir o mercado para os bens industriais.

No início da década dos anos 60, o campo enfrenta o agravamento de seus problemas sociais decorrentes do mesmo processo já instaurado, tendo incluído o impulso pelos movimentos sociais à implementação da reforma agrária, somado ao processo ditatorial militar que assumiu o poder, levando adiante a política do crescimento industrial. Sendo assim, nos deparamos ao novo contexto político e econômico incentivador da modernização da agricultura em detrimento da reforma agrária, com o objetivo de aumentar a produtividade. É neste período que surgem as políticas de incentivo para que essa modernização se consolide, através de instrumentos representados por créditos subsidiados, pesquisas e extensão rural, objetivando viabilizar o incremento da produtividade da terra e do trabalho.

Sendo assim, a agricultura sofre significativas mudanças em relação ao restante da sociedade, pois passa a desempenhar uma marcante função dentro da modernização capitalista do campo, ficando refém da indústria à jusante e à montante da “porteira”⁵.

Este processo continua crescente na década dos anos 70, tendo seu ápice nos anos 80, mas a conjuntura macroeconômica fica desfavorável, levando o governo a tomar medidas restritivas, diminuindo os recursos existentes e retirando os subsídios disponibilizados.

A agricultura como um todo era beneficiada pela regulamentação estatal através de suas políticas econômicas, integradas sobre aspectos diferentes, tais

⁵ MULLER, G. O complexo Agroindustrial e modernização Agrária. 1989.

como: mundialização da tecnologia agropecuária e industrial, fazendo com que os agentes privados, situados em empresas, que dominam as cadeias agroalimentares e de serviços de financiamento, viessem a ser determinantes nos resultados obtidos pela agricultura.

E é na década dos anos 90, que a política neoliberal emerge com o conceito de globalização, que se entendido no seu aspecto econômico, significa a eliminação das barreiras estatais para desenvolver o comércio internacional. Neste contexto, como ficam os camponeses, o posseiro, os colonos, os meeiros, os parceiros, a unidade familiar de produção, os pequenos agricultores e a pequena produção? Quem são eles dentro do campo produtivo agrícola?

Certamente, chegamos ao campo de encruzilhada da conceituação destes grupos, que têm se apresentado nos processos históricos, sociopolíticos e culturais, como representantes fiéis do espaço rural.

Na verdade, têm existido diferentes termos para a designação dos segmentos de produtores (termo moderno), que estão integrados ao mercado segundo a lógica da produção industrial.

Enquanto a Agricultura Familiar (AF), resultante da pequena exploração agrícola, consegue sua reprodução social, também se vê modificada ao ter a sua produção de subsistência transformada em matéria-prima para a indústria e, em mercadoria, ao integrar nichos do mercado e se transformar em consumidora de produtos industrializados.

Essa transformação está representada no estudo de Lamarche, o qual discute a AF sob a óptica sociopolítica e em seus contextos, faz uma análise de modelos de funcionamento e das classes sociais que as integram, criando assim uma tipologia. Esta tipologia consiste em um eixo principal que representa o grau de integração na economia de mercado, tendo por um lado o Modelo Original e por outro lado o Modelo Ideal, que estaria projetado para o futuro. Entre essas duas pontas, situam-se os outros modelos (tribal, subsistência, etc.), analisando o significado das inserções dos diferentes modelos e suas especificidades. Destas inter-relações, define a capacidade de adaptação particular de cada categoria para os diferentes modelos, e vai construindo o diagrama dos modelos com integração para o mercado.

A discussão sobre a AF no Brasil é um tanto recente, mas a contribuição de Abramovay (1992) é original no sentido de que é o primeiro a distinguir camponato ou sociedade camponesa da AF. Sendo que esta última é oriunda do camponato,

diferenciando-se na forma de organização do trabalho e da produção pela sua crescente integração aos mercados. Considerando que a AF tem suas “origens históricas no campesinato”, superando as forma camponesas. De acordo com Abramovay (1992):

As sociedades camponesas são incompatíveis com o ambiente econômico onde imperam relações claramente mercantis. Tão logo os mecanismos de preços adquiram a função de arbitrar decisões referentes à produção, de funcionar como princípio alocativo do trabalho social, a reciprocidade e a personalização dos laços sociais perderão inteiramente o lugar, levando consigo o próprio caráter camponês da organização social. (ABRAMOVAY, 1992, p. 117).

O campesinato está representado por uma forma de vida que, quanto mais se vincula e interage com a sociedade capitalista, sofre a erosão que gera espaço para emergir a AF mercantilizada.

A produção familiar está presente em todo o mundo, além das diversidades econômicas e políticas e, isso resulta de sua capacidade de adaptação.

São muitos os autores no ambiente acadêmico que contribuíram para reconhecer e conceituar a AF, mas segundo Schneider (1999) os trabalhos de Veiga (1991), Abramovay (1992) e Lamarche (1993; 1999) são os que evidenciaram que a “AF é uma forma social reconhecida e legitimada na maioria dos países desenvolvidos”, devido à importância deste segmento na sociedade.

Sendo assim, no início dos anos 90, como resultante das lutas dos movimentos sociais, movimentos sindicais e da introdução do conceito de AF no meio acadêmico e com os dados obtidos no censo de 1996, se cria uma política específica para este segmento da agricultura brasileira, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), a qual vamos detalhar no decorrer do trabalho.

As políticas agrícolas para este segmento social ficaram praticamente estagnadas durante os dez anos seguintes. Mas, em 2003 aparece um novo cenário político através do qual o governo empreende uma gestão de políticas sociais. Conjuntamente dentro da academia, a conceituação da AF vai admitindo a incorporação de outras dimensões, sendo que o novo enfoque não se resume a uma unidade familiar de produção agrícola na qual acontecem diversas atividades (pluriatividade). Deve-se, a partir da teoria social, ter outra compreensão, que valorize o ambiente social e econômico, que se articulem essas famílias, construam seu

futuro e também leve em consideração seus processos de desenvolvimento dentro de seu contexto, no qual a pluriatividade é uma ferramenta estratégica de reprodução social e econômica descrito por Schneider (2003).

Estes fatos acontecidos levaram à consolidação da Lei 11.326 de 24 de Julho de 2006, na qual o Estado reconhece os agricultores familiares como “sujeitos de direito”, identificando-os no Artigo 3°:

Art. 3° Para os efeitos desta Lei considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:
 I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;⁶
 II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
 III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)
 IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.
 (BRASIL, 2006)⁷

A AF como forma de organização produtiva em que os critérios adotados para orientar as decisões relativas à exploração agrícola, não estão subordinados unicamente pelo ângulo da produção/rentabilidade econômica, leva em consideração também as necessidades e os objetivos da família.

Além da determinação e conceituação da Lei, há outros aspectos que são considerados para AF, fundamentalmente a noção da “multifuncionalidade” expressa por MALUF (2002):

A noção de multifuncionalidade da agricultura é tomada como um “novo olhar” sobre a agricultura familiar, que permite analisar a interação entre famílias rurais e territórios na dinâmica de reprodução social, considerando os modos de vida das famílias na sua integridade e não apenas seus componentes econômicos. A noção incorpora a provisão, por parte desses agricultores, de bens públicos relacionados com o meio ambiente, a segurança alimentar e o patrimônio cultural. (MALUF, 2002, p. 47)

⁶ Módulo Fiscal é uma unidade de medida agrária. O tamanho dos módulos fiscais foi fixado inicialmente pela Instrução Especial nº 20, de 1980, do INCRA (BRASIL, 1980). Municípios criados posteriormente tiveram o tamanho do módulo fiscal fixado por Portarias e Instruções Especiais mais recentes. Foi o caso das Instruções Especiais nº 541, de 1997, e nº 3 de 2005, para municípios instalados em 1997 e 2005, respectivamente (BRASIL, 1997, 2005). expressa em hectares, fixada para cada município, considerando os seguintes fatores: 1) tipo de exploração predominante no município; 2) renda obtida com a exploração predominante; 3) outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam significativas em função da renda e da área utilizada; 4) o conceito de propriedade familiar. O maior Módulo Fiscal existente tem 100 hectares e o menor 5 hectares.

⁷ BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, 2006.

Como referimos anteriormente, a AF está presente em todo o mundo, destacando-se pela sua multifuncionalidade e pelas características regionais em que se desenvolve, fazendo uma integralidade com seu meio ambiente, tendo a responsabilidade social de promover a segurança alimentar.

Considerando estas características, a Reunião Especializada da Agricultura Familiar/Mercosul (REAF) definiu um conceito que aproxima as visões diferentes sobre a AF nos países que integram o Mercosul:

Portadora de diversidade, por meio de seus sistemas de produção, seus modos de vida e de sua densidade cultural. Um setor com alto potencial e capacidade de equilibrar diferenças entre regiões produtoras, de desenvolver confiança econômica e gerar estabilidade política que exige políticas diferenciadas que façam parte integralmente da própria política econômica. (REAF/2010b, p. 19, tradução nossa)⁸

2.1.2 Políticas para AF no Brasil

A partir de 1990, o Estado vem tomando outras direções, diversificando seus enfoques, sem estar ligado somente ao apoio dos assentamentos da reforma agrária e crédito para AF e incorporando nessa diversificação novos temas, como: regularização fundiária, apoio diferenciado para as populações tradicionais (quilombolas, ribeirinhos, etc.), assim como a criação das políticas vinculadas à segurança alimentar e políticas territoriais que permitiram implementar ações para o desenvolvimento rural.

No decorrer da década dos anos 1990, pela intervenção dos movimentos sociais vinculados à terra, junto à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag) através de suas campanhas anuais do Grito da Terra Brasil, conquistaram a implementação do Programa de Valorização do Pequeno Agricultor (Provap), que em 1993, seria o início, a gênese, do Pronaf.

Em 1996 foi lançado o Pronaf pelo Governo Federal como Programa, deixando para trás o Plano Nacional de Fortalecimento a Agricultura Familiar

⁸ A Reunião Especializada da Agricultura Familiar objetiva implantar uma política regional que fortaleça a AF no Mercosul. Vinculada ao Grupo do Mercado Comum (GMC) que dá as normativas via projetos, reúne os Estados membros através dos seus Ministros do setor agrário e a sociedade civil representadas pelas organizações sociais. Trabalha cinco Grupos Temáticos: Acesso à terra e reforma agrária, Facilidades ao comércio, Gênero, Seguro agrícola e gestão de risco, Juventude rural, criada em junho de 2004.

(Planaf), que tinha sido criado em 1995, tendo sido aproveitadas as suas bases orientadoras para a criação do Pronaf. O objetivo geral do Pronaf é proporcionar o aumento da produção agrícola, a geração de ocupações produtivas e, conseqüentemente, a melhoria da renda e da qualidade de vida dos agricultores familiares⁹.

O surgimento do Pronaf no cenário político nacional inaugura um marco histórico na intervenção do Estado para a agricultura brasileira, fazendo deste segmento um novo ator social assim como alvo da política, priorizando e privilegiando a sua importância como categoria social para o desenvolvimento rural e do país. É uma política de desenvolvimento agrícola, setorial que caracteriza o perfil do Agricultor Familiar que se incorpora a este programa e seu fortalecimento, não deixando explícita a forma ou estratégia de como atingir esse objetivo.

Nesse sentido, o termo AF se torna uma definição normativa, que tem como fins os programas de intervenção ou políticas públicas (PP's), tenta regulamentar, implementar o previsto na lei, sendo assim, tem uma função orientadora para a ação administrativa.

A partir de 1996, muitos instrumentos passam a acompanhar o apoio ao desenvolvimento da AF, como o Programa de Seguro de Clima da AF, vinculado ao Pronaf. Em 2003, a Extensão Rural passou por transformações que se legitimaram através da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) que, em 2010, através de Lei nº 12.188,11/01/2010, consolidam-se num novo modelo, com seu marco institucional, seus princípios, diretrizes, etc.

O Programa Fome Zero lançado oficialmente em 2003, objetivava promover a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) de todos os brasileiros. O programa foi construído em quatro eixos: a) acesso aos alimentos; b) fortalecimento da agricultura familiar; c) geração de ingressos; d) articulação, mobilização e controle social. Dentro do Programa temos por um lado: *Programa Leite Fome Zero* cujo objetivo é diminuir a vulnerabilidade e insegurança alimentar de crianças de 2 a 7 anos de famílias com renda até meio salário mínimo. A cadeia produtiva do leite é fortalecida através da AF que é a fornecedora do produto para o governo. Por outro lado, dentro do Fome Zero temos o *Programa de Aquisição de Alimentos* (PAA), através do qual

⁹ BRASIL. Ministério da Agricultura e do Abastecimento. Manual operacional do PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. 1996. 47p.

o Governo Federal viabiliza a compra da produção da AF para atender as populações carentes ou que apresentam riscos nutricionais.

Em 2004, temos o Programa Nacional de Crédito Fundiário para a consolidação da AF, aprovado em março pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) e, também, temos o Programa Nacional do Biodiesel que tem por objetivo incorporar a AF nesta cadeia produtiva e apoiar o desenvolvimento de novas alternativas agrícolas para a produção de matéria-prima, tendo a compra garantida pela Petrobras.

Em 2006, o Programa de Garantia de Preços da AF (PGPAF), surge com o Decreto 5.996, de 20 de dezembro, com o objetivo de assegurar a remuneração dos custos de produção aos agricultores familiares financiados pelo Pronaf por ocasião da amortização ou da liquidação de suas operações de crédito junto aos agentes financeiros. Em 2008, temos o Programa Mais Alimentos com o objetivo de oferecer aos AF a aquisição de tratores e implementos agrícolas adequados as suas escalas de produção, com preços reduzidos e com condições de financiamento asseguradas. Por fim, em 2009, vinculado ao objetivo da Segurança Alimentar e Nutricional, é constituído o *Programa Nacional de Alimentação Escolar, Lei 11.947*, que por força de Lei Federal, exige que todos os Municípios comprem produtos da AF, investindo no mínimo 30% do repasse do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Além de proporcionar uma garantia institucional de mercado para AF local ou regional, incentiva a AF a melhorar a qualidade de seus produtos para atender as exigências nutricionais dos beneficiários, determinadas pelo Programa.

2.1.3 AF e a Segurança Alimentar e Nutricional

Para entender esta relação e sua importância, devemos começar pela conceituação da Segurança Alimentar, já que o conceito da AF foi definido anteriormente.

A definição contida no documento brasileiro, que foi apresentado perante a Cúpula Mundial da Alimentação em 1996, diz que segurança alimentar significa garantir a todos, as condições de acesso aos alimentos básicos de qualidade em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso às outras necessidades básicas, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo

assim, para uma existência digna num contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana (BRASIL, 1996). Portanto, a dimensão do direito básico da alimentação está vinculada à demanda do acesso adequado aos alimentos.

Este conceito no entendimento político, se expressa na noção de segurança alimentar com a ênfase na implementação de ações e Políticas Públicas (PP's) que permitam que todos tenham direito ao acesso aos alimentos adequados.

Sabemos que o Brasil além de seu desenvolvimento econômico, mantém uma desigualdade social muito acentuada, limitando assim a sua população de baixa renda o acesso aos alimentos, que também afeta à produção agroalimentar e ao consumo.

Sendo assim, nos deparamos com uma dicotomia na questão alimentar; por um lado, desde o desenvolvimento econômico como expressão do direito humano e, por outro, o sistema alimentar na sua estruturação e seu desempenho nas atividades econômicas, sendo que estes dois fatores determinam a centralidade das preocupações das PP's (MALUF, 1998).

As políticas que abrangem a segurança alimentar até agora, tem apresentado um enfoque compensatório e setorial, um exemplo disso, é visto nas atividades do sistema agroalimentar, que estão vinculadas aos ministérios de Agricultura e de Desenvolvimento Agrário, não permitindo assim a implementação de políticas planejadas para meio e longo prazo, com uma visão sistêmica orientada pelos objetivos da segurança alimentar e da sustentabilidade (MALUF, 1997).

Desde a AF, precisa se viabilizar a produção agroalimentar, através da multifuncionalidade, com planejamentos adequados e estratégias que não incorporem a associação dos problemas da alimentação a fome e a desnutrição, e sim com condições políticas e econômicas que gerem recuperação do nível de emprego, criação de oportunidades de trabalho, elevação dos salários reais, enfrentando a pobreza rural e desenvolvendo a segurança alimentar num novo padrão de PP, que instrumentalize ações de descentralização e diferenciação regional (MALUF, 2001).

2.2 Políticas Públicas

A escolha deste capítulo se justifica pela necessidade de que o PNAE, constituído em 2009 e implementado quase de forma simultânea, não apresenta de forma geral estudos analíticos científicos/acadêmicos, que permitam nos depararmos com análises, avaliações e resultados específicos sobre seu desenvolvimento. Esta análise se faz necessária, como parâmetro para o estudo de pesquisa aqui apresentada, que procura identificar as dificuldades enfrentadas pelos agentes participantes do PNAE (Entidade Executora, Entidades Articuladoras, Conselhos de Alimentação Escolar, Agricultura Familiar), na implementação no Município de Santa Maria/RS – Brasil.

Este capítulo traz uma apresentação da análise sobre as políticas públicas, considerando aspectos como sua gênese, sua definição, suas abordagens, a problematização dos fenômenos sociais e como eles se consolidam na expressão de uma política pública, e nesse cenário se destaca os papéis dos atores, concluindo no conceito de governança, que é o resultado da capilarização da política em mãos da sociedade civil organizada. Traz, também, a consideração de alguns aspectos importantes da configuração do desenvolvimento econômico e social, a partir de situações de exclusão ou de não participação de certos segmentos no processo econômico de uma região ou Município. Pois, é para estas populações que o Estado propicia as políticas públicas, de ordem social e econômica, possibilitando espaços de inclusão para estes beneficiários.

Na sequência, apresentamos a população alvo deste trabalho de pesquisa, identificada pelos agricultores familiares que participam nesta política pública (de caráter universal), na qual analisamos o PNAE, identificando os gargalos ou estrangulamentos para sua eficácia na sua implementação, assim como as da AF na sua participação efetiva no programa. Finalmente, referenciamos a política territorial, em virtude de que o Município de Santa Maria é sede do Território Central, tendo servido como referência para a implementação do PNAE, sendo que, mostramos uma análise do PNAE – Lei 11.947/07/09 – Resolução 38/08/09 e Resolução e sua implementação no Município de Santa Maria.

2.2.1 Análises das Políticas Públicas (PP's)

2.2.1.1 Gênese das PP's

No Brasil, vem se trabalhando na elaboração de PP's, no entendimento de que são intervenções na área econômica, área social e na área ambiental com o objetivo de oferecer soluções. Este processo teve uma grande evolução principalmente nesta última década, determinada pelas mudanças do contexto político, pela situação social e econômica vivenciada no país. De forma geral, o Estado se vê limitado a resolver as demandas das necessidades dos processos sociais atuais.

Para falar de PP's, devemos fazer uma referência sobre o entendimento e a ação do Estado. Etimologicamente “Estado” do grego quer dizer “*polis*” – cidade/Estado, e advém da política como “*Ciência de governar a cidade*”. Como vemos o objeto Estado é um conceito político, que designa uma forma de organização social, soberana e coercitiva. Esta concepção tem evoluído historicamente. É através do conjunto de suas instituições, que o Estado exercerá sua autoridade, “lei do monopólio” (ELIAS, 1975) com um sistema burocrático que permite regular o funcionamento da sociedade. Esta visão está relacionada a passagem do feudalismo à modernidade. Já no período contemporâneo, após a Segunda Guerra, o Estado eclode como *Estado-providência*, cujo objetivo é a proteção social e redistribuição de rendas, inaugurando uma nova visão de cidadania. Nesta evolução também sofreu transformações a partir da concepção de Max Weber, de Hegel e de Marx. Porém, hoje o que nos interessa é a “ação” que ele exerce para compreender as lógicas de suas formas de intervenção na sociedade, assim como, as relações existentes entre os atores sociais que intervêm nesses processos (públicos e privados). Neste processo, vemos que o Estado sai de sua dimensão especificamente institucional e administrativa, para transformações que visam outras perspectivas, recreando metodologias e instrumentos que se adequem às necessidades históricas e sociológicas presentes. É neste contexto que as ciências políticas e a sociologia, desde uma óptica multidisciplinar, trazem novas visões que focaram sua análise nas PP's, resultantes da evolução do Estado e das demandas socioeconômicas das sociedades modernas.

Devido ao caráter polissêmico do termo “*política*”, dentro da língua francesa, traz consequentemente dificuldades para poder definir e analisar as políticas públicas. Sendo assim, sobre o mesmo termo, na esfera da política (*polity*), na atividade política (*politics*) e na ação pública (*policies*) (MULLER, 2004). Dentro dessas categorias conceituais, *polity* se reporta ao mundo da política e da sociedade civil; *politics* nos coloca diretamente na atividade política e *policies* está representada pela ação pública. É nesta última que focaremos nosso olhar, pois é ela que designa os processos de elaboração e implementação dos programas de ação pública, ou seja, as das “*políticas públicas*”.

Numa nova concepção de “Estado em Ação” (JOBERT-MULLER, 1987), o processo de elaboração das PP’s, acontece dentro de um jogo político (*policies*) e com a interação dos atores sociais organizados, que confrontam suas realidades. Nessa dimensão podemos catalogar a PP como um processo resultante do somatório das ações orientadas na resolução da problemática colocada.

Pelo descrito anteriormente, podemos concluir que as PP’s possuem um caráter evolutivo, e são resultantes de uma construção social. Tendo autores que a definem como uma “categoria analítica”: ela é produto tanto do trabalho de construção do seu objeto pelo pesquisador, quanto da ação dos atores políticos (JONES, 1970). Entretanto, a maioria dos autores, propõem três elementos fundamentais para especificar o entendimento do que é uma PP. Esses elementos estão determinados por: ser constituída por um *quadro normativo de ação*; combinar elementos de *força pública e elementos de competência* e, por último, tender a construir uma *ordem local* (MULLER, 2004).

Para o acompanhamento e compreensão do que queremos fazer ou atingir com uma PP, Muller nos oferece um quadro sequencial, que apresenta vantagens e limitações, mas nem por isso deixa de ser um referencial orientador do processo, já que seus atores participantes estão expostos a resolver cada interrogante que o processo em andamento vai demandando:

- 1 - Colocação na agenda (agenda setting) leva os atores a identificar e/ou definir a construir problema a tratar. Ela marca as condições de gênese da ação pública e segue uma multidão de caminhos possíveis, de acordo com o input inicial.
- 2 - A produção das soluções ou alternativas compreende a procura de objetivos desejáveis e/ou adaptados ao problema percebido (policy formulation)
- 3 - A decisão no sentido próprio vem seguida. Trata-se, sem dúvida da sequencia em principio a mais visível, mas na realidade é muito difícil

isolá-la com precisão, na medida em que ela ultrapassa o estrito quadro institucional.

- 4 - A implementação (implementation) diz respeito a execução (ou não execução) prática das decisões elaboradas e formalmente adotada nas etapas anteriores.
- 5 - A avaliação (policy evaluation) consiste em interrogar-se, de diferentes modos, sobre o impacto do programa.
- 6 - A conclusão do Programa (program termination) constitui uma sequência muito controvertida entre os próprios defensores da abordagem sequencial, cobrindo de maneira ambígua a questão da “extinção de uma política” e/ou da realização dos objetivos fixados. (MULLER, 2004, p. 28).

Nesta análise de PP's, que apresenta complexidade e diversas abordagens, e que no desenvolvimento do processo certamente farão emergir novas situações, se faz necessário a compreensão dos processos de elaboração, implementação e avaliação, assim como também, ressaltar alguns aspectos metodológicos, que serviram de referência nesta pesquisa, na implementação do PNAE no Município de Santa Maria. Partindo de que uma PP é um objeto definido e delimitado, se precisa de um trabalho de pesquisa para sua identificação, posto como vimos anteriormente que ela é um objeto construído (construto social). Mesmo que avalizada pelo Estado, admite questionamentos sobre a influência dos atores sociais, tanto público quanto privados, no que se refere à construção e na adaptação dos instrumentos que serão implementados. Estes questionamentos, resultantes da interação dos atores, podem explicar os impactos de uma política em nível local. Para essa identificação, nos fundamentamos nos critérios que caracterizam a constatação de uma política pública, trazidos por Yves Meny e Jean-Claude Thoenig, citados por Muller (2004), os quais se resumem em cinco: a) contempla um conjunto de medidas que constituem a substância concreta da política; b) inclui decisões de caráter autoritário embora de intensidade variada; c) insere-se num marco geral de ação que nem sempre está explícito; d) objetiva atingir um ou vários públicos-alvo a serem beneficiados ou, ao contrário, a serem penalizados e, por fim, e) uma política pública é definida a partir de um objetivo a atingir que está associado a um problema existente na sociedade.

No que se refere à temporalidade, definimos as PP's como atemporal, posto que elas estão inseridas dentro de uma trajetória pública, e sua temporalidade vai estar determinada por outros fatores exógenos como: longas ou curtas. Alguns autores, entre eles North (1990), Mahoney (2001), Pierson e Skocpol (2002), sustentam que as PP's de temporalidade longa, as decisões e as ações estão

limitadas pelo “*path dependencies*”, ou seja, dependências do caminho. Estas dependências estão representadas pelas instituições permanentes, resultantes das decisões do passado. Já as PP's de temporalidade curta, geralmente são adaptadas mediante uma mudança, na qual se anexa alguns de seus componentes. Segundo Lindblom (2009), essas mudanças podem vir a mudar substancialmente o conteúdo e até o objetivo da PP.

No que se refere às *abordagens das teorias do estado*, as PP's manifestam relações complexas com a teoria e sociologia de Estado, sendo assim destacaremos o neoinstitucionalismo e a abordagem cognitiva das PP's,

A *abordagem neoinstitucionalista* vê na ação pública, sob a óptica das instituições, a importância dessas instituições na determinação das políticas públicas, como fator de ordem e a Política como interpretação do mundo (MULLER, 2004). Porém, dentro desta abordagem podemos caracterizar três escolas de pensamentos: neoinstitucionalismo da escolha racional; neoinstitucionalismo histórico e neoinstitucionalismo sociológico, pois segundo Hall e Taylor (2003), a abordagem neoinstitucionalista não se apresenta de forma unificada. As três procuram deixar em evidência o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos.

O *neoinstitucionalismo da escolha racional* está representado pelo jogo político, dado pelas representações institucionais, que atuam defendendo seus interesses, em que os resultados obtidos serão as PP's. Segundo Hall e Taylor (2003) o objetivo das instituições estaria representado pela regulação das interações humanas, nas quais as instituições provêm os mecanismos para a cooperação dessas interações, reduzindo os interesses pessoais, que poderiam incidir ou provocar efeitos negativos sobre todos. Pois as instituições podem calcular os prováveis comportamentos dos agentes sociais, permitindo assim sua linha de ação, baseado nos pressupostos comportamentais ao que se enfrentam. As instituições são as responsáveis de fornecer os modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação. Além disso, a interpretação da vida política está entendida como resultado de uma série de dilemas de ação sugerida pelas próprias instituições em favor de seus interesses. E, por último, afirmam que o processo de criação das instituições, está centrado no acordo voluntário entre os atores interessados. O neoinstitucionalismo da escolha racional traz contribuições importantes tais como,

demonstrar que tanto o jogo político quanto as regras formais ou não, e os conflitos de interesse, atuam e interferem na elaboração das PP's (FLEXOR; LEITE, 2007).

Como definem os *neoinstitucionalistas históricos* as instituições? De forma geral as identificam como: procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e não formais inerentes às estruturas organizacionais da comunidade política ou da economia política.

O neoinstitucionalismo histórico apresenta “um mundo mais complexo que o universo de preferências e de instituições com frequência postulado pelos teóricos da escolha racional” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 201). Sua fundamentação estava dada pelos seus estudos teóricos macros e abstratos, que decorriam das estruturas históricas, deixando de olhar os processos de formação de cada sociedade, que certamente teria muitos elementos a aportar pela sua magnitude e complexidade e, o estado, adquirindo os elementos herdados junto às características locais que refletiram e condicionaram as políticas futuras.

Com o desenvolvimento da Ciência Política, se desenvolve o neoinstitucionalismo dentro da Sociologia, desenvolvendo uma série de teorias sociológicas institucionalistas, que envolvem explicações que permitem entender as opções de por que as organizações adotam um específico conjunto de formas, procedimentos ou símbolos institucionais específicos e não outros, focando sua atenção à difusão dessas práticas. Dentro desta concepção aparece dissociada a dicotomia instituição/cultura, tratando esta última como “instituição”.

Desde a análise das PP's, sob a óptica do *neoinstitucionalismo sociológico*, entendendo a *cultura* como “instituição”, ampliamos a sua compreensão e expomos nas observações outros atributos, que incidem no processo de formulação e execução das PP's. Sendo assim, possibilita a legitimação social para a construção da elaboração das PP's, tendo como limitante a identificação dos conflitos de poder nos processos de criação e reforma institucional, posto que estes interesses, além de serem divergentes, são confrontados. Referente a esta limitação Hall e Taylor (2003, p. 218) explicita: “Em certos casos, os neoinstitucionalistas sociológicos parecem privilegiar de tal modo os processos macro sociológicos, que os atores em jogo parecem desvanecer-se ao longe, tornando o resultado semelhante a uma ‘ação sem atores’”.

A *abordagem cognitiva*, no que se refere à análise de PP, começa a ter relevância nas décadas dos anos 1980/1990, trazendo a importância do papel do conhecimento das ideias, das representações ou das crenças sociais nas PP's.

Na abordagem cognitiva, que é uma corrente muito heterogênea, as PP's são vistas como matrizes cognitivas e normativas, constituindo sistemas de interpretação do real, no interior dos quais os diferentes atores públicos e privados, poderão inscrever sua ação (MULLER, 2004). Sua importância está dada por ideias, que elaboram valores, crenças e normas, que formaram as matrizes cognitivas, geradas pelos atores implicados no processo de elaboração da PP, para poder chegar a tomar as decisões correspondentes. Perante o problema social, os atores definem as estratégias, e devem ter representação de seu meio social. Pierre Muller estima, nesta perspectiva, que "as políticas públicas devem ser analisadas como os processos mediante os quais são elaboradas as representações de uma sociedade para entender e agir sobre a realidade tal como é percebida" (MULLER, 2004, p. 59).

Pelas suas características, não é uma abordagem unificada, observando-se possíveis e diferentes interpretações, apresenta um quadro de análise fundamentada nas noções "referenciais", "fóruns e arena", "coalizão de causa", "paradigmas", "narrativas" e "discursos". Destacaremos os fundamentos das noções de *referenciais* e *fóruns e arena* no marco referencial teórico, em que se evidenciará ou não, os gargalos apresentados na elaboração do PNAE.

Na *gênese da ação pública*, destacamos três alicerces que conformam os processos analíticos diferente das PP's: problematização dos fenômenos sócias, inscrição formal na agenda governamental, influencia eventual das "janelas políticas" (MULLER, 2004, p. 56).

A *problematização dos fenômenos sociais*, não se determina por nenhuma regra, e sim por duas proposições: como não se podem antecipar os problemas sociais, não existe exclusão de inscrição na agenda e para tornar se um problema passa por um processo de seleção, até concretizar- se no objeto legítimo da ação pública (busca das causas, visibilidade do problema, fatores cognitivos, instrumentos retóricos, dimensão normativa). (MULLER, 2004).

Na *inscrição da agenda* acontece a transformação do que Cobb e Elder denominaram "agenda sistêmica" para o problema percebido e construído pelos atores envolvidos (prisma institucional, transformação pública do problema). (MULLER, 2004).

A *janela política* está vinculada a “*força política*”, e a emergência de um problema, não está vinculada ao seu tratamento adequado em tempo e forma, pelos atores públicos/políticos. Neste contexto aparecem em disputa às concepções diferentes sobre o Estado, organização política e o modelo de desenvolvimento, expressos nos diferentes interesses políticos (ideológicos), propostas programáticas e/ou as propostas da gestão pública. Sem lugar a dúvidas, prevalecerá o poder político, refletido nos representantes mandatados pela sociedade, que terão como responsabilidade levar em frente o projeto social proposto pela PP. Sendo assim, temos desde a óptica cognitiva, a vinculação dos atores e as matrizes paradigmáticas que serão levantadas em torno do problema. Esta vinculação é fundamental, pois se refletirá no sistema de ação pública quando se efetiva a implementação da política, pois esta será avalizada como resultante das confrontações e alianças, que a consolidam no processo de construção.

Como se evidencia na análise, as PP's resultam de um processo construído, produto da ação e de seus discursos ideológicos dos indivíduos ou grupos, e conseqüentemente de sua capacidade de mobilização e da natureza de suas relações, expressadas na matriz paradigmática que sustenta a Política.

Sendo assim, a ação do Estado estará sujeitada a intermediação institucionalizada, que fará o papel de “*filtro*” seja na problematização quanto nas alternativas de soluções. Sob esta óptica, se faz necessário identificar a relação entre as PP's e a elite que determina o funcionamento do Estado, e a “*morfologia de seus membros*” (MULLER; SUREL, 2004).

Os impactos do não acompanhamento por parte do *Estado* aos processos de transformações sociais se refletem nas relações com a sociedade. Tem elementos que atuam e se apresentam de diferentes formas, entre elas: descentralização, a fronteira difusa entre público e privado, aumento e importância das “*coletividades organizadas*” (MULLER; SUREL, 2004), a abrangência das PP's em diferentes áreas, entre outros.

Este processo vem a consolidar ou trazer a tona, uma nova forma de relações entre Estado e os grupos sociais, caracterizada pela diversidade dos atores que participam na construção da ação pública. E traz paralelamente, ou convoca, a uma reflexão sobre o *ESTADO*. Sendo assim, emergem as *REDES*, o que se faz necessário na análise de PP's, posto que é importante situar seus atores, suas representatividades, já que definitivamente são eles os responsáveis pelas

reivindicações dos atores sociais, para efetivá-las na PP e no controle e gestão da sua aplicação.

As formas de ações públicas continuam avançando e as inter-relações sociais vão se direcionando para novas perspectivas dessa ação, considerando novos elementos como o mercado, dentro destas relações. Cada vez as fronteiras dessas inter-relações se “desdibujam”, e as funções governamentais ficam mais difíceis de serem acionadas para atingir as demandas sociais. É neste intuito, que aparece um novo conceito para entender a abrangência desta nova complexidade: “*governança*”.

A governança aparece como uma nova forma de “governo”, em que a “*ação*” já não é produto da elite político-administrativa e centralizada, é sim, de *um sistema de governança* (evolução das Redes), que utiliza formas de coordenação em diferentes níveis e conjuga múltiplos atores, num contexto representado por um universo político eleitoral e dos problemas sociais, devendo desenvolver formas de responsabilidade dos atores na sua participação e consolidar a legitimação das decisões, perante a implementação da PP.

Sendo assim, o estado está constituído por diferentes instâncias político administrativas, e ideológicas, que estabelecem programas, ações, relações e acordos. No entanto a sociedade civil depara-se com uma diversidade de problemáticas, que determinam suas ações produto de inter-relações e gestão dos processos que legitimam a implementação das PP's, determinando seu grau de governança.

2.2.2 Política de Focalização

Certos autores entendem por *política focalizada* quando um determinado público-alvo ou segmento da sociedade tem acesso aos bens e serviços oferecidos. Esta condição vem em oposição às políticas chamadas universais, que tendo maior amplitude como sua designação a defina, são as que permitem o acesso a totalidade da população. Dentro de uma política ou programa universal, pode haver um espaço para atender pequenos grupos diferenciados no contexto, e por esta condição pode ser classificada como focalizada. Podemos concluir que uma política de carácter universal inclui em algumas situações políticas ou programas focalizados. Mesmo um programa como o PNAE, que tem carácter universal, é uma política desenhada para camadas menos favorecidas: alunos que recebem a alimentação

nutricionalmente adequada e os agricultores familiares que cultivam e produzem os alimentos. Sendo assim enquadrados o PNAE dentro dos programas focalizados.

Para a economista Dominique Van de Walle (1995, p.28) a focalização é vista como uma “tentativa deliberada de redirecionar recursos públicos para os mais pobres, por meio de instrumentos que buscam selecioná-los como beneficiários diretos”. Neste conceito se evidencia uma classificação que delimita o público-alvo, pois faz a distinção entre pobres e não pobres. O público-alvo tem outras características categóricas que permitem ser avaliadas como, por exemplo, crianças do meio rural, famílias rurais em situação de pobreza, gênero, doentes dependentes de medicação, teríamos muitas formas de categorizar, em função de que as políticas públicas podem direcionar recursos públicos para outras categorias que não são os pobres.

Referente às modalidades de focalização, devemos dizer que para desenhar uma política devem ser levados em consideração múltiplos aspectos em função de que cada programa apresenta características próprias, com seus múltiplos objetivos e ações diferenciadas, o que permitiram poder atingi-los. Portanto, devemos adequar a focalização em função dos objetivos de cada política de intervenção. Dentro desse esquema de construção, não haverá um critério único e generalizado que indique qual é a melhor política dentro da focalização.

Van de Walle (1998), quando trabalha modalidades de focalização, as divide em duas categorias principais: focalização universal e focalização restrita.

A focalização universal tem como vantagens apresentar uma abordagem sem distinção socioeconômica de quem pode ou não participar. Sua implementação é de custo baixo e de fácil operacionalização. Assim como desacredita os critérios de seleção especial, mecanismo de supervisão referente à seleção dos participantes e a distribuição dos benefícios.

Contudo, a focalização universal é questionada sob o aspecto da equidade, na medida em que o “vazamento” ocorre para pessoas menos necessitadas, e sua inclusão acontece com recursos que deveriam ser utilizados com pessoas com demandas inferiores.

Para isso à focalização restrita, aparece com uma visão que concentra de forma irrestrita os benefícios para as regiões pobres, ou pobres, sem considerar os gastos. Caracteriza-se por utilizar o critério do aspecto geográfico, o que pode refletir condicionantes não favoráveis, em função de que uma mesma região poderá

apresentar diferenças significativas, que venham a afetar a manter em exclusão os mais necessitados, e incluir aqueles que não deveriam se enquadrar nessa focalização.

Para o entendimento da sustentação da focalização como fundamento teórico da pesquisa, ainda se deve conceituar o que significa “vazamento”, que será um elemento importante a ser considerado na avaliação do programa de pesquisa. O conceito de vazamento estará determinado pela inclusão de *peessoas não pertencentes ao público beneficiário* do programa ou da política.

Dentro da focalização identificaremos métodos para fundamentar as regras, os critérios, que somados ao outros elementos venham auxiliar a definir a forma de eleição do beneficiário. Esta forma de trabalho ajudará a determinar outros aspectos do programa, vinculados ao custo, ao grau de vazamento e eficácia.

De modo a poder ter um melhor entendimento do significado de uma PP, e poder identificar a abrangência de suas metas, seus objetivos, assim como seus mecanismos de implementação, ela deverá ser introduzida dentro de um contexto territorial. Isto vai nos permitir uma nova e melhor forma de planejar as PP's, assim como se pode adotar uma manipulação da PP's em diferentes escalas (Estaduais, Municipais, regionais e locais), o que levaria a um desenvolvimento sustentável de uma região ou território em função da abordagem de múltiplas dimensões.

Estes processos de territorialização, muito discutidos tanto na Academia quanto na sociedade civil, não deixam de ser espaços - que com suas características próprias, determinadas pelos seus processos de ocupação, pelo seu meio ambiente, pelas suas manifestações culturais, assim como seus valores, que dão suporte a sua identidade - em que as transformações socioculturais e econômicas, através de seus agentes, levaram a um processo de desenvolvimento de caráter endógeno.

Além deste processo endógeno, cabe a participação do Estado através de seus ministérios, secretarias, darem suporte logístico e econômico para que as PP's possam ser desenvolvidas. Desde essa abordagem, cada um apoiará dentro de seu setor, conjuntamente com a sociedade cível organizada, permitindo o exercício de sua governança dentro do conceito de território.

E é nesta dimensão que o PNAE, é implementado no Rio Grande do Sul, através de seus quatro Territórios de Cidadania: Médio Alto Uruguai, Noroeste Colonial, Zona sul e Território Central. É no Território Central, composto por 34 Municípios, que Santa Maria é sede, que focaremos nossa pesquisa.

2.3 Discutindo Experiências

Neste capítulo trazemos uma reflexão sobre experiências de PP's no meio rural, como instrumento que introduz a gestão social, como um espaço de formulação, gestão, controle e avaliação, na arena da concertação e de disputas dos interesses de diferentes setores, num espaço de legitimação democrática e cidadã, na redefinição dos mecanismos de dominação através dos processos de participação social, que vem se desenvolvendo entre o Estado e a Sociedade brasileira desde início de século XXI.

Certamente estes processos, além de serem “novos”, trazem consigo muita complexidade, cujas experiências a serem evocadas, tentam captar a evolução das mesmas, vinculadas à articulação e constituição dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), suas formas de funcionamento e seu papel, sua representatividade e os condicionamentos da participação social. Assim como as suas relações de poder, a sua legitimidade e a diversidade de seus atores, identificando a atuação do Poder Público desde seus limites até os subsídios para sua gestão, controle e avaliação das PP's.

Os três artigos escolhidos, abordam experiências descritas por diferentes autores, que com diferentes abordagens e visões, analisam teoricamente, a partir de dados empíricos, as PP's, que se desenvolvem no meio rural, evidenciando a importância para a Agricultura Familiar (AF), categoria excluída historicamente da gestão social.

2.3.1 Uma análise sobre a participação

O primeiro artigo intitulado “Participação e Pronaf: um estudo de poder de atores e dos conflitos em torno dos conselhos municipais de desenvolvimento rural”¹⁰, nos traz uma reflexão sobre a participação social, numa análise da lógica da ação dos atores, assim como as características dos discursos e o poder dos atores no foro da tomada de decisões. Neste contexto, traz junto os CMDR, como espaços

¹⁰ MORUZZI; MARQUES. **Participação e Pronaf: um estudo** do poder, dos atores e dos conflitos em torno dos conselhos municipais de desenvolvimento rural... In: SCHNEIDER, S.; KUNRATH SILVA, M.; MOURUZZI MARQUES, P.E. (Org.) Políticas públicas e participação social no Brasil rural; Ed. UFRGS; Porto Alegre, 2004.p. 51-115.

de discussão e deliberação, que foram o centro medular da concepção do Programa Nacional de Fortalecimento a Agricultura Familiar (Pronaf). E é neste campo que se conjuga os processos de ideias, de domínio e de respostas ao redor das esferas locais de poder, onde a AF tem sua participação efetiva nas decisões de seus interesses. Seu trabalho a campo se realizou em três estados do Brasil: Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Paraíba, escolhidos pela diversidade da AF. Foram entrevistados representantes do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, das localidades rurais (dirigentes das associações comunitárias), técnicos da Emater, assentados, autoridades ou funcionários das prefeituras, técnicos de ONG's, conselheiros vinculados a Igreja e conselheiros vindo de outros setores da sociedade civil; além de outras autoridades públicas, dirigentes regionais e nacionais de organizações da AF.

Abordando diferentes tópicos, salientaremos: paridade; conselheiros; representatividade, perspectiva e poder; autoridade dos técnicos da extensão rural da Emater; o controle dos prefeitos sobre os conselhos; a representatividade dos conselheiros vindos das associações de agricultores.

i) Paridade: está sujeita a diferentes interpretações, segundo o autor está vinculada ao termo “democracia paritária”, que na dimensão política vai associada a gênero. Nesse sentido é quantitativa, na procura de ocupar cadeiras ou cargos. No entanto salienta a visão de Livia de Tommassi (1997, p.80-99), quem considera que uma paridade efetiva, na tomada de decisão, está representada pelos atores implicados, os quais devem adquirir competências, em que a informação e a formação são requerimentos para a participação do campo político. Salientando que o conhecimento permite melhores interpretações das informações e para sua transformação. Concluindo que a desigualdade não se resume ao número de representantes, e sim a uma participação efetiva:

Os discursos ambíguos sobre a ideia de participação dissimulam a inquietude diante de uma ruptura da lógica da distribuição de poder e de competência. (MORUZZI; MARQUES, 2004, p.55).

ii) Conselheiros de desenvolvimento rural: representatividade, perspectiva e poder: o autor pondera o tecido das relações sociais, situando os atores segundo seus capitais culturais, econômicos, social e simbólico, na busca da identificação das hierarquias e as lógicas de funcionamento do campo sociopolítico, interrogando-se sobre a representatividade, a legitimidade, os interesses e o poder dos atores

envolvidos no CMDR, na busca da diferenciação das transformações e continuidade que acontecem na implementação de programas participativos de desenvolvimento rural.

Neste contexto devemos fazer um parêntese, para lembrar que os “programas participativos” vão direcionados à valorização do saber objetivo (técnico-científico, especialização, capacidade para elaborar diagnósticos, avaliações), conhecimento das normas, das regras, no que decorre na “inclusão” e exclusão no campo político. Sendo assim, os agricultores se submetem as exigências do saber técnico para poder obter sua participação, além de ficarem dependentes dos técnicos da extensão rural, impregnados pela modernização agrícola.

Nesta dependência vai manifestado o clientelismo político, característica da sociedade brasileira, que na sua evolução histórica, se mantém como um mecanismo institucional, que reforça e sustenta o monopólio do poder¹¹. A sociedade organizada sob as bases do clientelismo, a legitimação dos técnicos (tecnocratas) através das formas tecnicistas e racionais e as elites locais determinam a estrutura sociopolítica, na qual os agricultores devem fazer valer seus interesses, gerando um campo de conflitos e de lutas sociais, as que garantem suas identidades sociais.

iii) Autoridade dos técnicos da extensão rural da Emater: primeiramente observa se que a legitimidade da assistência técnica e extensão rural, esta fundamentada pela racionalidade burocrática quanto, do saber técnico - científico, onde essa legitimidade também está sustentada pelos grupos sociais que recebem sua intervenção, em que o seu conhecimento é imposto aos agricultores.

A interrogante dessa legitimidade perpassa pela sua função como mediadores entre agricultores e poder público, estando e sendo o centro das relações sociais, que são muito desiguais dentro dos CMDR.

As suas ações são resultado da modernização conservadora da agricultura, o que limita a participação de fato dos agricultores, impedindo até o diálogo muitas vezes. Com frequência, suas competências vão associadas a funções administrativas.

Retomando as ações dentro dos CMDR, deve se salientar os aspectos hierárquicos e/ou políticos, enquanto os gestores elaboram os projetos com um viés

¹¹ MARTINS, J. de Souza. **O poder do Atraso**: ensaio de sociologia da história lenta. Editora Hucitec, São Paulo, 1994.

político e burocrático, os técnicos encontram-se como os mediadores dos agricultores, representantes dos seus interesses e necessidades. O que reflete também nesta relação o clientelismo.

No RS, desde o ano 2000, tanto em nível de Estado quanto da Emater vem se revendo os papéis dos técnicos assim como, a construção de sistemas mais participativos e democráticos, convidando às comunidades rurais para se inserirem neste processo, para poder ter uma melhor compreensão coletiva da realidade, na procura de sua transformação.

iv) O controle dos Prefeitos sobre os Conselhos: em cidades pequenas e de médio porte, o poder executivo representa a máquina administrativa, imbuída de práticas clientelistas, refletindo-se nas prefeituras sua pouca transparência e possibilidade de controle público. Destacando-se o poder excessivo do executivo e a subordinação do legislativo. E é neste contexto que os Conselhos se enxertam, o poder reproduz mecanismos antagônicos para a participação efetiva de novos atores que poderiam incidir nas políticas do município.

Nesta dinâmica hierárquica de poder, verificamos no RS, que os presidentes dos CMDR estão representados pelo Secretário de Agricultura (informação verbal)¹², sendo esta uma limitante para a participação dos agricultores e uma evidência do poder reinante do executivo municipal.

v) A representatividade dos conselheiros vindos das associações de agricultores: considerando as associações como organizações que possibilitam a mobilização e participação cidadã, trazem para os indivíduos uma aproximação para a esfera política e acorda-os para os interesses da coisa pública na busca da compreensão do mundo social.

Tem elementos de funcionamento democrático e de entendimento entre as inter-relações das associações, partidos políticos e poder público que dificultam o avanço na construção de um projeto democrático, que possibilite a mobilização dos menos favorecidos socialmente.

As dificuldades focadas no trabalho fazem referência a Dominique Vidal (2000), quem considera que as associações apresentam insuficiência, representada

¹² Em 57% dos casos, segundo a Emater citado por R. Abramovay (2001, p.121-140).

na autonomia, não escapam da tutela das elites ou podem ser manipuladas. E acentua, que as participações nas associações, tem se tornado “essencialmente utilitarista”, que seus líderes se “acomodam” de tal modo, que conservam seu status de “chefe local”, comprometendo sua participação efetiva, transformando-a em limitada e passiva. Sendo assim, esta postura os leva a obter certos privilégios, principalmente em períodos eleitorais. Portanto, os interesses comuns se veem negligenciados em detrimento da satisfação de interesses particulares.

As associações, através de seus dirigentes, que são determinantes para a construção das estratégias de legitimação, participam de um clientelismo mais sofisticado, tendo a possibilidade de fazer alianças tanto com prefeitos quanto com vereadores, obtendo uma cota de poder importante e decisivo em certas instâncias, dando ênfase à cultura da política das elites da negação dos conflitos. Os descréditos dos desacordos marcam o processo democrático de tal forma, que limita a identificação das origens das desigualdades, evidenciadas na participação das populações pobres, evitando a metamorfose social.

Identificados alguns aspectos do trabalho exposto no artigo, e partindo do pressuposto que os CMDR são espaços de luta social, arena de interesses diferentes e diversos, em que as reivindicações se sustentam na reorganização institucional que permitam encontrar novas formas de legitimação do exercício do poder, concluímos que a “paridade” não se cumpre na relação de representatividade entre a AF e o poder público, sem deixar definida outra opção representatividade no que se refere a seus papéis, sendo ainda, a paridade quantitativa, a base de construção de novos critérios para à participação.

No que se refere à relação de controle do prefeito sobre os conselheiros, ficou evidente pela estrutura hierárquica e pela construção sócio-política da sociedade brasileira, que o poder está nas mãos do executivo, manifestando resistência a mudanças, e para se manter no poder se vale de práticas clientelistas.

Quanto à assistência técnica e extensão rural, possuem uma notável autoridade sobre os agricultores familiares, tendo decisão sobre o emprego dos fundos públicos. Sua forma de intervenção está ainda atrelada à modernização conservadora da agricultura, tendo um parêntese para o RS, cuja ênfase se diferencia visando mudanças na extensão rural, tendo como proposta o Diagnóstico Rural Participativo (DRP) que tem como objetivo abrir espaços de participação para os agricultores, permitindo construir estratégias de intervenção.

As associações de forma geral não possuem um capital político forte, excetuando-se o exemplo dos assentamentos, em que a sua organização coletiva, majoritariamente, é imposta pelas instâncias de poder do MST, encarregadas pelos projetos dos assentamentos, mesmo assim não silenciam perante seus obstáculos e as normas pré-estabelecidas, sempre procuram recompor a sua vida e o seu trabalho.

Dentro dos CMDR, na arena de debates, conflitos e representações, denota-se a marca da desigualdade no que se refere ao capital político, reafirmando se o continuísmo da lenda do sistema autoritário, que prevalece na sociedade brasileira. Levou-se em consideração a complexidade e particularidades dos processos, revelados pelos grupos de conselheiros, ao encontro de novos caminhos a transitar na construção da democracia participativa.

2.3.2 Uma análise sobre os conselhos

O segundo artigo intitulado “Entre o capital social e o bloqueio institucional: uma avaliação dos CMDR em cinco Estados diferentes”¹³, procura identificar a eficácia dos conselhos, justificando assim sua existência, e se sua inexistência ou sua não operacionalização afetaria futuramente as políticas do Brasil rural. Esta nova forma de gestão social das PP’s, tem evidenciado aspectos antagônicos, que se expressam por um lado, na precariedade de participação e sua formatação de submissão ao poder político/público, muito típico em pequenos municípios; e por outro, mesmo que eles se apresentem um tanto incerto, contingente, eles têm gerado um espaço concreto de efetiva participação daqueles segmentos que não tinham como expressar suas demandas, seus interesses e simplesmente sua opinião.

Baseados em aspectos empíricos e teóricos do problema abordado por outros pesquisadores, com destaque a Abramovay, apoiado pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) do Paraná, que sustenta na sua hipótese que os CMDR não estão desenvolvendo sua função, e compartilhando dessa hipótese, é que se apresentam três objetivos para este trabalho. Primeiro,

¹³ FAVARETO; DEMARCO. **Entre o capital social e o bloqueio institucional**:... In: SCHNEIDER, S.; KUNRATH SILVA, M.; MOURUZZI MARQUES, P.E. (Org.) Políticas públicas e participação social no Brasil rural. Ed. UFRGS; Porto Alegre, 2004. p. 121-145.

captar da gênese ao alcance atual das ações dos CMDR; segundo, problematizar o arranjo institucional no qual esses conselhos estão inseridos; terceiro, à luz dos dados obtidos na pesquisa, tecer comentários sobre uma das perspectivas teóricas cada vez mais valorizadas entre aqueles que veem nos conselhos uma forma importante de organizar as ações da indução ao desenvolvimento rural. Trata-se da vertente que tem como um de seus principais suportes a noção de capital social, cuja rápida disseminação tem escondido as diferentes concepções teóricas que o uso do termo pode expressar e as consequências práticas que disso decorrem¹⁴.

São apresentadas três correntes que expressam as relações que compõem o capital social, representado segundo Putnam (1998), pela confiança e a reciprocidade entre os agentes de um mesmo território, sendo os alicerces da construção da acumulação das relações político-culturais durante certo tempo. Sendo assim, considera o tecido social fundamental como ferramenta de análise do sucesso das iniciativas políticas ou econômicas. Entendemos que é a horizontalidade nas relações que atraem êxitos maiores.

Na segunda abordagem, também institucionalista, apresentada por Woolcock (1998) e Ostrom (2002), o capital social está representado pelos estudos institucionais, destacando que estes, sendo formais ou não, determinam as interações sociais, resultando ser mais que uma expressão da cultura, trata-se do acúmulo de vivências que geram os padrões de sociabilidade e mutuamente conformam o capital social.

A terceira concepção, bourdieusiana, parte da distribuição desigual das diferentes formas de capital, em que junto ao capital social, está o capital econômico, o cultural e o simbólico. O capital social é entendido como uma rede de relações mais ou menos duráveis, e estas podem ser mobilizadas e orientadas para alcançar determinados fins. Para o desenvolvimento devem ser reconhecidas estas dimensões, em função de ter clareza de como elas influenciam e junto à distribuição das desigualdades entre os agentes, conformando os espaços de atuação, de relação, de discussão ou de exclusão.

Da apresentação dos dados colhidos sobre os CMDR no trabalho, e além de fazer uma descrição dos processos que se desenvolvem nos conselhos com seus agentes, num campo de tensões, que possibilita a participação, estes influenciam ou

¹⁴ Idem, p. 124.

geram planos de desenvolvimento locais através de recursos públicos. Os CMDR se apresentam como uma instituição que não tem sido capaz de promover o desenvolvimento no meio rural, independente do estágio em que se encontre na relação das possibilidades de articulação, representatividade, envolvimento dos agentes locais, formas de acesso dos recursos públicos, etc.

Na identificação das causas das falhas institucionais, confirmam a análise de Abramovay, quem considera que as limitantes estão determinadas pela falta de competências e instrumentos oferecidos aos conselhos, que lhes permitam avançar no processo da gestão, além dos Pronaf/Infraestrutura. Verificou-se também, a desvalorização da AF como elemento fundamental para a promoção do desenvolvimento rural, assim como o olhar agrícola e municipalista das políticas e a visão dos agentes. Sendo assim, a falha institucional se revela como um cerco para a construção de práticas e organismos que promovam o desenvolvimento rural, mas que poderiam ser contornadas com propostas de mudanças nos desenhos dos programas como, por exemplo: diversificação do modelo do aporte público para os municípios rurais, ordenado segundo o estágio de amadurecimento do poder autorreflexão dos territórios referente às possibilidades de desenvolvimento; obrigatoriedade da instituição de tornar público através de conferências, fóruns municipais e intermunicipais os planos para que eles sejam discutidos e construídos coletivamente; ampliar o propósito ou alvo dos agentes e programas desenvolvidos nos municípios rurais para além do viés agrícola; buscar de forma contratual com que os recursos alocados visem claramente os resultados esperados e que sejam considerados no momento da renovação de financiamento; assim como se considere a criação de um quadro de indicadores sociais, econômicos, políticos e ambientais, que sejam utilizados como base para o planejamento e o monitoramento dos investimentos feitos pelas políticas aplicadas.

Importante destacar que no estudo, se evidencia que certas formações sociais são as que determinam, seja facilitando ou dificultando, a ocorrência dos processos políticos ou econômicos, em que os CMDR são objeto de atuação. Mas as experiências melhor sucedidas aconteceram em espaços nos quais as relações se vincularam verticalmente e num contexto tradicional. Isto nos coloca a necessidade de compreender as estruturas sociais e como elas se manifestam nas instituições, que são as que regulam e orientam os comportamentos individuais e

coletivos, analisadas desde o capital social das teorias institucionais e da teoria bourdieusiana, já referenciadas.

No contexto analisado se evidencia que a mobilização do capital social nos territórios, denega bloqueios institucionais representados sob duas formas: primeiro como regras e normas formais estabelecidas, e segundo, sobre as formas de arranjos de empoderamento dos agentes, levando implícito o condicionamento objetivo de suas práticas e concepções. Podemos concluir que os CMDR se revelam como uma arena de disputa entre os agentes sociais que procedem de diferentes posições e dissonantes no tecido social e econômico. As ressonâncias destes processos se veem refletidas na impermeabilidade das instituições ao capital social, restringindo o alcance e a dinâmica dos processos, afetando os resultados e a eficácia das políticas públicas assim como dos processos sociais. O autor exemplifica esta dicotomia em: “[...] permanente e reiterada separação entre o Brasil real e o Brasil das políticas e iniciativas públicas”¹⁵.

2.3.3 Uma análise sobre a infraestrutura

O terceiro artigo é “A participação dos agricultores nas políticas de desenvolvimento rural: uma análise do Pronaf/Infraestrutura e serviços no Estado do Rio Grande do Sul (1997 – 2000)”¹⁶. Os autores Kunrat Silva e Schneider trazem na sua pesquisa a interrogante sobre o efeito do Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais na abordagem de democratização e qualificação das PP’s vinculada à participação social, identificando as limitantes dessa participação para os agricultores quanto para o funcionamento dos CMDR, em 30 municípios do RS, os quais acessaram esse Pronaf no período de 1997/2000.

O objetivo do Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais é melhorar a infraestrutura produtiva e social em detrimento do fortalecimento da AF, tendo como foco de atuação os municípios, operando a partir da proposta de descentralização do Governo Federal, promovendo a democratização participativa.

¹⁵ Idem, p.142.

¹⁶ KUNRAT SILVA; SCHNEIDER. **A participação dos agricultores nas políticas de desenvolvimento rural:...** In: SCHNEIDER, S.; KUNRATH SILVA, M.; MOURUZZI MARQUES, P.E. (Org.) Políticas públicas e participação social no Brasil rural. Ed. UFRGS; Porto Alegre, 2004.p. 147- 173.

Para possibilitar o acesso dos agricultores ao Pronaf, se cria uma metodologia de elaboração de projetos, no qual participam várias entidades da sociedade civil do município, originando a constituição de um espaço institucional com atribuições de planejar, coordenar não somente o Pronaf, quanto todas as PP's destinadas aos agricultores. Estes espaços são os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural que são espaços de atuação política da sociedade civil, e na sua estrutura institucional legitima as propostas e iniciativas locais, administrando e aplicando corretamente os recursos públicos.

Para a operacionalização do Pronaf em questão, os municípios devem possuir CMDR ou criá-los, pré-requisito obrigatório, devem elaborar seu Plano Municipal de Desenvolvimento Rural, efetuar a contratação do banco repassador do recurso, no caso Caixa Econômica Federal, para logo obter a liberação e aplicação dos recursos.

O Programa junto ao CMDR, conduz o processo da PP's em nível local, incorporando o desafio da implementação da democratização da gestão das PP's.

Neste contexto os agricultores apresentam algumas fragilidades para enfrentar o processo de participação, de ter iniciativas, de informação, apresentando uma fragilidade maior na auto-organização, limitando sua intervenção com mais autonomia no processo. As suas organizações de representação deveriam assumir maior protagonismo, principalmente em nível do CMDR, e desvincular sua condição quase de submissão perante o governo municipal. O desafio está na ruptura de uma estrutura política autoritária, clientelista instaurada desde os primórdios da sociedade brasileira, assim como a exclusão, sendo que os agricultores fazem parte desse segmento, que não tem tido no decorrer da história brasileira o reconhecimento devido.

Concluindo o trabalho, os autores chegam a uma dupla avaliação perante as interrogantes que demandarão este trabalho. Por um lado, no que se refere a implementação da participação social na formulação, deliberação e/o gestão das PP's, o Pronaf/Infraestrutura exhibe limitações e fragilidades, ficando por debaixo das expectativas, tanto nos resultados materiais (alavanca para o desenvolvimento), quanto em nível de gestão por parte dos municípios.

Por outro lado, utilizando-se de outros parâmetros de avaliação como os resultados do Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais, e não expectativas e objetivos vimos que a trajetória histórica da sociedade brasileira, o lugar que ocupam

os agricultores neste contexto, as PP's municipais e os impactos do programa, certamente junto a outros fatores, tem acontecido mudanças muito positivas. Lembrando que a estruturação estatal, política e econômica da sociedade brasileira, está alicerçada no autoritarismo e exclusão da maioria da população. Para o exercício democrático, deveremos transitar por longos aprendizados, e a única "escola" possível é a própria prática, que contem seus obstáculos e ganhos.

3 PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)

3.1 Histórico

Podemos resumir o histórico do PNAE a partir da década de 30, quando se assenta a marca do início no Brasil de uma política de enfrentamento da questão da fome e da desnutrição. Destacando o período de 1937 a 1945, dentre as transformações econômicas, políticas e sociais ocorridas no país, em função da segunda Guerra Mundial, observa-se a emergência de um processo simultâneo de descoberta científica da fome, da criação da prática profissional em nutrição e da instituição da política social de alimentação e nutrição. Foi neste contexto que em 1940, foi criado o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS). E é através da SAPS, que o estado brasileiro assume o papel de conduzir uma política que buscase soluções aos problemas da fome, identificado pelos cientistas. E assim, a alimentação passa da condição de apenas mais um campo do saber para o de uma política pública.

No início da década de 50, uma nova gestação de execução da política de alimentação e nutrição começa se desenhar: a implantação de programas de distribuição de alimentos para segmentos específicos da população. Em 1952, a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) elaborou um plano de trabalho denominado “A Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil”, que entre suas propostas, concebeu e estruturou um programa de merenda escolar. Este teve caráter nacional, sob a responsabilidade pública, e foi executado a partir da segunda metade da década de 50.

As iniciativas preexistentes foram racionalizadas e acompanhadas de orientação técnica e suporte econômico. Este programa, que se efetivou em 1955, expandiu-se rapidamente com o apoio de organizações internacionais como o Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI/ONU) e, na década dos anos 60, pelos programas “Alimentos para a Paz” e “Aliança para o Progresso” e da *Agency for International Development* (USAID), por meio de doações e venda de alimentos por preços simbólicos (excedentes agrícolas e produtos resultantes da guerra de Korea, pelos norte-americanos).

Foi com o começo da distribuição de leite em pó e de farinhas enriquecidas, apoiado pelas instituições de auxílio internacional, que o Programa de Merenda transformou-se, ao longo de sua trajetória histórica, no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Hoje sustentado e coordenado pelo Governo Federal e executado pelos Governos Estaduais e Municipais (descentralização), o programa cresceu, diversificou-se e afirmou-se como um dos maiores, mais abrangentes e efetivos programas de distribuição de alimentos, pois gerou coordenação, mobilização e controle social, funcionando hoje sob a coordenação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

É o mais antigo programa de alimentação em execução no Brasil e reconhecido pela ONU, como o maior programa de abrangência de alimentação escolar do mundo. A Lei 11.947 de julho de 2009 foi instituída por um Comitê Gestor e um Grupo Consultivo e promulgada em junho de 2009¹⁷ e executada a partir dessa data. Os fundamentos do PNAE são apresentados no Quadro 1, a seguir:

A)	Artigos 6º, 205, 208, inciso VII, e artigo 211 da Constituição Federal 1988, nos quais se manifestam sobre o direito a Educação como direito de todos, sendo o dever do Estado (Estados, o Distrito Federal e os Municípios) efetivar este acesso mediante diversas formas de atendimento dos educandos, entre elas, propiciar a alimentação a nível escolar.
B)	Pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (Art. 25: a alimentação adequada é um direito fundamental do ser humano,) e pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – Pidesc (art. 11).
C)	Pela Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.
D)	Pelo Programa Fome Zero, estratégia governamental, que se implementou em 2003 com o objetivo do combate a fome das populações em vulnerabilidade social, tendo destaque neste processo o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), legitimado pelo Decreto 644/08, que também foi um referencial na construção do PNAE.
E)	A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional e Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN – SISAN) do Brasil.

Quadro 1 - Alicerces da Lei 11.947/07/2009
Fonte: Autora

¹⁷ BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. 2009.

3.2 Objetivos, Princípios e Diretrizes do PNAE

Encontram-se inter-relacionados, pois se sustentam na Segurança Alimentar, beneficiando os alunos de todas as escolas, respeitando saberes e sabores das comunidades locais, abrindo um espaço de comercialização institucional para a AF, em detrimento do incentivo ao desenvolvimento local à participação da comunidade no controle social do Programa. A seguir temos o Quadro 2, que explicita estes embasamentos:

<p>OBJETIVOS</p>	<p>Art. 3º do Capítulo I, da Resolução nº 32 de 10 de agosto de 2006: SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – que explicita: “<i>Contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricionais, e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo</i>”.</p> <p>Parágrafo Único: “<i>As ações de educação alimentar e nutricional serão de responsabilidade do ente público educacional</i>”.</p>
<p>PRINCÍPIOS</p>	<p>Art. 2 da Lei 11.947/09 perpassam pelo <i>direito humano à alimentação adequada, visando garantir a segurança alimentar e nutricional dos alunos.</i></p> <p><i>Universaliza</i> o atendimento da alimentação escolar gratuita a todos os alunos matriculados na rede pública de educação básica.</p> <p>Deve dar <i>sustentabilidade</i> e <i>continuidade</i> do Programa, que decorre do acesso regular e permanente dos escolares, à alimentação saudável e adequada.</p> <p><i>Descentralização</i> em quanto ao compartilhamento das responsabilidades pela oferta da alimentação escolar e das ações de educação alimentar e nutricionais, entre gestores públicos e sociedade civil.</p> <p><i>Participação da comunidade no controle social:</i> representada no acompanhamento das ações realizadas pelo Estado, Distrito Federal e Municípios, que deve garantir o direito a oferta de alimentação escolar saudável e adequada.</p>
<p>DIRETRIZES DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR</p>	<p><i>Artigo 2º do Cap. I, vão acompanhadas do objetivo do Programa</i>, devendo abranger o uso de alimentos variados, de boa qualidade nutricional, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica.</p> <p><i>Educação alimentar e nutricional</i>, devem capilarizar o currículo escolar.</p> <p><i>Desenvolvimento sustentável</i>, dando ênfase na produção e na aquisição dos gêneros alimentícios diversificados <i>locais</i> da AF e empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos e assentamentos da Reforma Agrária.</p>

Quadro 2 - Embasamentos PNAE

Fonte: Autora

3.2.1 Resoluções 38 de julho de 2009 e suas alterações

Esta resolução vem para legitimar a intervenção direta da AF na venda direta de seus produtos alimentícios no mercado Institucional, sem necessidade da utilização de Licitação Pública, para os gestores públicos (Art. 20, e incisos I e II). O PNAE vem a instituir um fato histórico neste sentido, pois instaura a “Chamada Pública”, no lugar da Lei 8666/06/1993 de Licitações Públicas, visando “qualidade” e não menor preço. Vendo a contribuir no fornecimento de alimentos de boa qualidade, visando melhorar o nível nutricional dos escolares/alunos.

Tendo assim a AF uma responsabilidade social, no que atinge a saúde pública, de abrangência nacional, devendo fornecer produtos mais saudáveis possíveis. Contribuindo assim, para o desenvolvimento sadio dos beneficiários (escolares), com o objetivo de melhorar as condições de aprendizagem dos educando.

BENEFICIÁRIOS	São os agroextrativistas, quilombolas, famílias atingidas por barragens, trabalhadores rurais sem terra (acampados) e agricultores familiares enquadrados nos grupos A ao D do Pronaf.
PRODUTOS	Devem ser consumidos todos os alimentos adequados para o consumo humano que respeitem os hábitos alimentares e a vocação agrícola da região, inseridos no cardápio elaborado pelo nutricionista da Entidade Executora, que é a Responsável Técnico do Programa.
ABRANGÊNCIA	Implementado em todo o território nacional.
PREÇO DE REFERÊNCIA PARA A COMPRA DE ALIMENTOS	CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento) definirá os preços de forma regionalizada, e pelo PGPAF (Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar).
LIMITE DE COMPRA	Até R\$ 20.000 (vinte e mil reais) por Beneficiário/DAP/ano fiscal. Não acumulado, caso o beneficiário tenha participado de outro programa, como o PAA.

Quadro 3 - Resolução Nº 38/07/09

Fonte: Autora

A Resolução N° 38 de 16 de julho de 2009¹⁸ é modificada mediante a 21 do Capítulo VI referido à publicação dos editais para aquisição de gêneros alimentícios Resolução N° 25 de 4 de julho de 2013¹⁹ que altera a redação dos artigos no Artigo por parte das Entidades Executoras, que deveram ser publicados em jornais de circulação local, em locais públicos e em internet, rádios, e se for necessário em meios de imprensa estadual e nacional, assim como na Rede Brasil Rural. O Artigo 24 da Seção II que faz referencia a Aquisição de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural ou suas Organizações, limitando o valor de venda por Declaração de Aptidão Pronaf (DAP) em até R\$ 20.000 (vinte mil reais).

3.2.2 Resoluções N° 26 de 17 de junho de 2013

Esta Resolução²⁰ decide pelo atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do PNAE, trazendo alterações nas normas da alimentação escolar.

Na definição de novas regras, tem como objetivo melhorar as necessidades nutricionais dos alunos e novas determinações para os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE's) dos Estados e Municípios, no que se refere à fiscalização dos recursos federais destinados ao PNAE.

3.3 Atores do PNAE: funções e atribuições

O primeiro ator sobre o qual queremos nos reportar é o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), uma autarquia federal criada pela Lei nº 5.537,

¹⁸ BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução/CD/FNDE N. 38, de 16 de julho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.

¹⁹ BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Resolução/CD/FNDE nº 25, de 4 de julho de 2012**. Altera a redação dos artigos 21 e 24 da Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

²⁰ BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **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.

de 21 de novembro de 1968, e alterada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969. É o responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC), assim como pela inovação de diversos projetos e Programas como o PNAE, cujo repasse do dinheiro é dividido em constitucionais, automáticos e convênios (voluntários).

O artigo 7º da Lei nº 11.947/2009, que dispõe sobre a alimentação escolar, e o artigo 7º da Resolução do FNDE nº 38/2009, que regulamenta alguns itens da lei, define que os estados poderão transferir a seus municípios a responsabilidade do atendimento aos alunos matriculados nos estabelecimentos estaduais de ensino, localizados nas respectivas áreas de jurisdição e, nesse caso, autorizar o repasse de recursos do FNDE referentes a esses estudantes diretamente ao município. Assim, os municípios não são obrigados a fornecer alimentação escolar para os alunos da rede estadual e somente com um acordo entre as duas partes pode ser realizada a delegação do atendimento dos estudantes da rede estadual aos municípios. O Quadro 4, a seguir, mostra as suas atribuições:

Oferecer assistência financeira suplementar
Coordenar, monitorar e fiscalizar o PNAE
Elaborar as leis, gerando a normatização do Programa
Prestar orientação técnica aos Estados e Municípios
Capacitar profissionais na execução do programa
Realizar estudos e pesquisas avaliando as ações do PNAE

Quadro 4 - Atribuições do PNAE

Fonte: Autora

Atualmente, o valor total repassado pela União através do FNDE, aos estados e municípios, por dia letivo (200 dias) para cada aluno é definido de acordo com a etapa e modalidade de ensino, utilizando a seguinte fórmula: $TR = \text{Número de alunos} \times \text{Número de dias} \times \text{Valor per capita}$.

Tabela 1 - Valores repassados por aluno segundo modalidade de ensino

MODALIDADE DE ENSINO	VALOR
Creches	R\$ 1,00
Pré-escola	R\$ 0,50
Escolas indígenas e quilombolas	R\$ 0,60
Ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos	R\$ 0,30
Ensino integral	R\$ 1,00
Alunos do Programa Mais Educação	R\$ 0,90
Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contra-turno	R\$ 0,50

Fonte: FNDE / Autora

O segundo ator para o qual desejamos fazer uma apresentação é o Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar (Cecane), criado pela portaria interministerial 1010/2006. No Sul, a UFRGS efetivou a parceria com o FNDE e assumiu o Cecane/UFRGS. Eles têm como objetivo reafirmar e garantir o direito a alimentação e contribuir com a efetivação da Política Nacional de Segurança Alimentar, considerando e respeitando os costumes alimentares regionais. A seguir confira o Quadro 5 que mostra as cinco áreas:

Capacitação dos agentes do PNAE como as Nutricionistas, Gestores, Conselheiros, Merendeiras, Agricultores, etc.
Pesquisas em saúde, segurança alimentar e nutricional conforme as diretrizes do PNAE.
Monitoramento e avaliação do PNAE.
Apoio técnico científico aos executores do programa.
Eventos relacionados à alimentação escolar: seminários, oficinas, encontros.

Quadro 5 - Áreas do CECANE

Fonte: Autora

O PNAE necessita ter uma Entidade executora (Estados, Municípios e Distrito Federal) cujas atribuições estão determinadas pelos órgãos de Educação das referidas esferas: Secretaria de Educação, responsável pela execução do PNAE, através de sua(s) Nutricionista(s), sendo depositária dos recursos financeiros e de sua utilização, assim como da prestação de contas desses recursos. Deve garantir a alimentação do público escolar que esteja matriculado no nível de Estado, Município e D.F., durante no mínimo 200 dias letivos. O Quadro 6, na sequência, nos apresenta as atribuições para a Entidade Executora do PNAE:

1	Garantir a oferta da alimentação escolar em conformidade com as diretrizes do PNAE;
2	Realizar estudos e pesquisas avaliando as ações do PNAE, no âmbito escolar;
3	Receber os recursos do FNDE;
4	Dar a assistência financeira às escolas;
5	Executar e fazer a prestação de contas do PNAE ao CAE;
6	Apresentar ao CAE o relatório anual de gestão, para que este faça a avaliação e prestação de contas ao FNDE;
7	Garantir ao CAE infraestrutura para desenvolvimento do trabalho, transporte e disponibilidade de recursos humanos para atividades de apoio ao Programa;
8	Garantir a presença no mínimo de uma nutricionista como RT (Responsáveis Técnicos) da alimentação escolar;
	Garantir um entreposto para recebimento dos alimentos.

Quadro 6 - Atribuições da Entidade Executora no PNAE

Fonte: Autora

O papel da Nutricionista é chave para o sucesso do PNAE. Suas atribuições dentro do programa estão representadas pelo Capítulo V, que trata das ações de educação alimentar e nutricional e de segurança alimentar e nutricional do Artigo 12 até Art. 18 da Lei 11.947/07/09. A seguir, o Quadro 7 procura retratar a importância desta profissional:

Programar, avaliar e acompanhar a execução dos cardápios
Aplicar teste de aceitabilidade sempre que for inserir um novo alimento ou na sua preparação, para verificar a aceitação do cardápio
Interagir com o CAE e assessorar no que diz respeito a execução técnica do PNAE;
Desenvolver programas de educação alimentar e nutricional para a comunidade escolar (alunos, professoras, merendeiras, Conselho de Pais e Mestres)
Elaborar um manual de Boas Práticas de Preparação dos alimentos
Fazer um levantamento para identificar crianças com necessidades nutricionais especiais
Participar do processo de avaliação técnica dos fornecedores de gêneros alimentícios
Orientar e supervisionar as atividades de recebimento, higienização e armazenamento dos alimentos
Comunicar irregularidades do PNAE aos responsáveis legais: CAE, EEx e Ministério Público;
Adaptar o cardápio a diversidade agroalimentar da A.F. local e regional, tendo caráter prioritário ²¹

Quadro 7 - Atribuições da Nutricionista no PNAE

fonte: Autora

Com igual importância está o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) no PNAE. As atribuições que lhe são conferidas estão estabelecidas no Capítulo VII do Artigo 34 até o Artigo 37, que traz também sua composição representativa, e as atribuições da EEx para que este desenvolva seu trabalho de forma adequada, definindo-o como um órgão colegiado²² de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento. O Quadro 8 resume as suas funções, a seguir:

²¹ Seção II Da Oferta da Alimentação nas Escolas. Art. 14 Os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo RT, com utilização de gêneros alimentícios básicos, de modo a respeitar as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura alimentar da localidade e pautar-se na sustentabilidade, sazonalidade e diversificação agrícola da região e na alimentação saudável e adequada). In: BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. 2009.

²² Artigo 34: ... de sua composição: I - 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, a serem escolhidos por meio de assembleia específica para tal fim, registrada em ata; III - dois representantes de pais de alunos matriculados na rede de ensino a qual pertença a EEx., indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica para tal fim, registrada em ata; e IV - dois representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica para tal fim, registrada em ata. In: BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. 2009.

Acompanhar e fiscalizar o cumprimento das diretrizes do PNAE
Acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar
Zelar pela qualidade dos alimentos, levando em consideração as condições higiênicas de sua preparação, assim como a aceitabilidade dos cardápios oferecidos
Comunicar a entidade executora a ocorrência de irregularidades, estabelecendo um prazo para ser resolvida
Em caso de permanência da(s) irregularidade(s), comunicar ao FNDE e ao Ministério Público Federal
Fornecimento de informações e apresentação de relatórios acerca do acompanhamento da execução do PNAE sempre que for solicitado
Receber o relatório anual de gestão do PNAE Ra E.Ex. e emitir um parecer conclusivo a respeito, aprovando ou reprovando a execução do Programa
Deve realizar reunião específica para apreciação da prestação de contas com a participação de, no mínimo, 2/3 dos conselheiros titulares
Elaboração do regimento interno do CAE

Quadro 8 - Atribuições do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) no PNAE

Fonte: Autora

A participação da Agricultura Familiar (AF) no PNAE está fundamentada no “*Ad Referendum*”²³ - Sessão VI - Da Aquisição de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural da Resolução Nº 38/2009 e do Capítulo VI da Aquisição de Gêneros Alimentícios da Resolução Nº 26 de 17 de junho de 2013.

A AF leva consigo a responsabilidade social de garantir alimentos de boa qualidade, visando a manutenção do estado nutricional adequado e de saúde de seus beneficiários, além de que, este fato incide na diminuição de custos nos cofres públicos na área da saúde. Não é demais destacar que a compra local e regional gera o crescimento do comércio e arrecadação para os cofres municipais, contribuindo com o desenvolvimento socioeconômico local do meio rural e urbano. A seguir (Quadro 9), expomos as funções da AF no PNAE:

²³ Diz-se de toda ação ou atividade de competência de determinada autoridade ou órgão da administração praticada por terceiros através de delegação de competência. A ação, entretanto, só é efetivada depois de homologada pelo delegante. http://pt.wiktionary.org/wiki/ad_referendum

Oferecer uma alimentação saudável e adequada ao público beneficiário
Resgatar a diversidade produtiva, e, conseqüentemente, gerar emprego e renda
Incentivar o desenvolvimento de agroindústrias de modo a agregar valor à matéria prima produzida pelos agricultores

Quadro 9 - Funções da Agricultura Familiar (AF) no PNAE.

Fonte: Autora

Referente às Entidades Articuladoras podemos identificá-las como Emater, STR e Movimentos Sociais da AF. São as entidades que trabalham junto aos agricultores, através da assistência técnica, permitindo um planejamento produtivo, com sazonalidade, com produção sistemática que permita o cumprimento da entrega dos produtos solicitados na chamada pública, assim como implementar sistemas produtivos, de preferência orgânicos para os hortigranjeiros, permitindo a produção de alimentos saudáveis.

Além disso, deveriam fazer e apoiar o projeto de venda dos alimentos, que segundo a Resolução Nº 26 de 17 de junho de 2013 no seu Art. 28 dispõe: “Os agricultores familiares, detentores de DAP Física, poderão contar com uma Entidade Articuladora que poderá, nesse caso, auxiliar na elaboração do Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da AF para a Alimentação Escolar. Parágrafo único. *“As Entidades Articuladoras são aquelas definidas pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA).”*

Um papel muito relevante no PNAE, também deve ser exercido pelos Cidadãos. Considerando o direito de cidadania, qualquer cidadão tem destaque neste processo, tanto na consolidação da nova concepção da alimentação escolar prevista na Lei 11.947/2009, quanto na participação da construção e implementação do Programa. Essa participação neste novo intuito proporciona a gestão desde qualquer lugar social, como os professores através do seu trabalho, e todos aqueles que queiram colaborar no controle social que oportuniza o Programa, gerando uma apropriação sobre o mesmo, assim como, o manejo de informação sobre Soberania Alimentar e Nutricional, evidenciando-se o sistema de governança.

3.3 Implementação do PNAE no Território Central

3.3.1 Região Central

Abrange uma área de 32.457,00 Km² e está composta por 34 municípios²⁴: Agudo, Cacequi, Cachoeira do Sul, Capão do Cipó, Dilermando de Aguiar, Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Formigueiro, Itaara, Ivorá, Jaguari, Jari, Júlio de Castilhos, Mata, Nova Esperança do Sul, Nova Palma, Novo Cabrais, Paraíso do Sul, Pinhal Grande, Quevedos, Restinga Seca, Santa Maria, Santiago, São Francisco de Assis, São João do Polêsine, São Martinho da Serra, São Pedro do Sul, São Sepé, São Vicente do Sul, Silveira Martins, Toropi, Tupanciretã, Unistalda e Vila Nova do Sul. A Figura 1 nos apresenta eles:

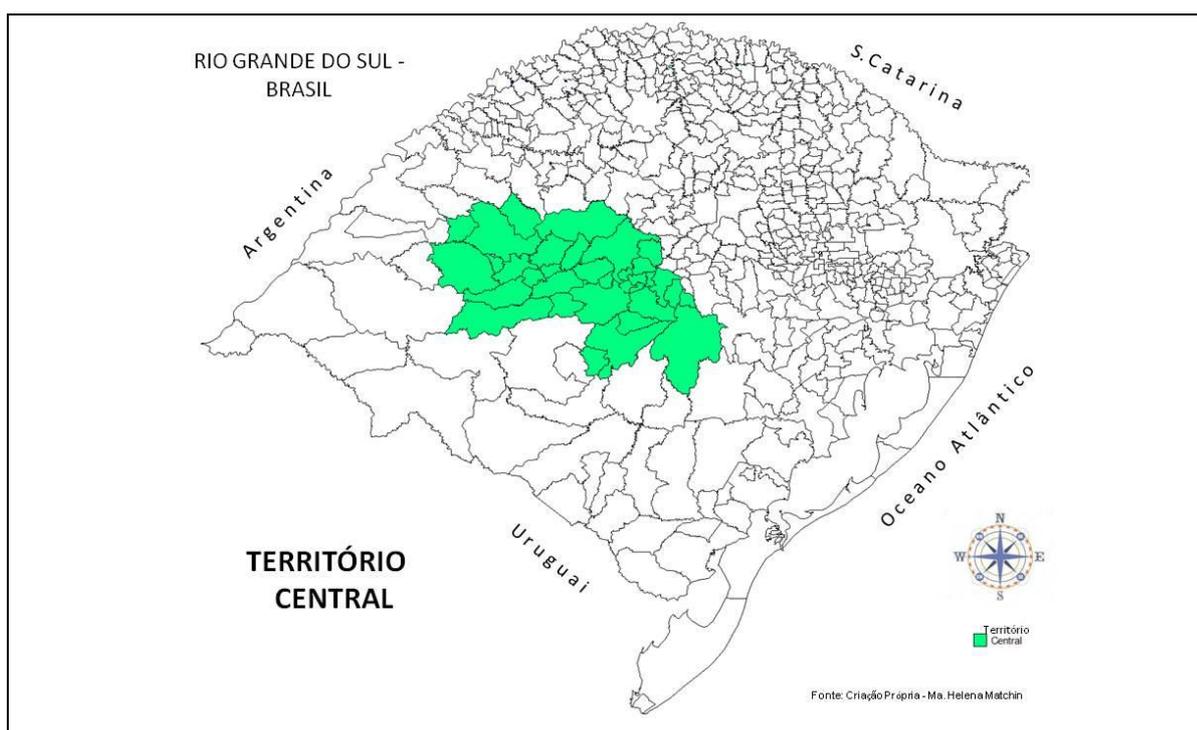


Figura 1 - Mapa do Território Central

Fonte: Autora

A população total do território é de 650.500 habitantes, dos quais 119.811 vivem na área rural, correspondente a 18,42% do total. O total de alunos está representado aproximadamente por 90.000 alunos.

²⁴ CECANE/UFRGS/ FNDE. Relatório final do Produto 8 Qualificação de atores na perspectiva da implementação da Lei 11.947 de 2009 – 2011.

Possui 31.965 agricultores familiares, 1.250 famílias assentadas e oito comunidades quilombolas. Representados na média do IDH²⁵ de 0,81.

As ações para a implementação do PNAE na Região Central esteve determinado pelo trabalho desenvolvido durante nove meses na Região Central, em seu 34 Municípios, onde a metodologia aplicada estava representada por reuniões de sensibilização com os Gestores Públicos (Entidades Executoras [EEx]), identificando a importância da gestão pública na implementação, oferecendo explicações e orientações sobre a Legislação do PNAE e Legislação Sanitária.

Na reunião com os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE's), destacamos a importância dos Conselhos, e a responsabilidade de avaliar a execução do PNAE, assim como, o controle do dinheiro público e sua utilização, tendo uma função fiscalizadora de "construção" junto à sociedade civil e atores do Programa, e punitiva perante irregularidades. Foram informados da Legislação Sanitária, do PNAE, como podem ser úteis para o Gestor Público e para os agricultores. Sua participação na divulgação das Chamadas Públicas, além de verificar sua atuação e composição, e registro no FNDE, e avaliar a prestação de contas do Programa perante o FNDE.

Na reunião com as Entidades Articuladoras (EA), a Emater, o STR, as Entidades da AF e os agricultores, grupos informais ou formais, destacamos a importância e responsabilidade dos agricultores sobre a saúde pública, destacando as oportunidades que oferece o PNAE para a AF. No Quadro 10, na sequência, elas estão arroladas:

²⁵ BRASIL. 2009. Revista Territórios da Cidadania. Integração de Políticas Públicas para Reduzir Desigualdades. Brasília: Portal da Cidadania, março de 2009, 20 p.

Segurança e garantia de comercialização dos produtos da agricultura familiar com quantidades, periodicidade, tipo de embalagem e preços negociados previamente
Aumento da circulação de riquezas no âmbito local, do dinamismo na economia local e desconcentração da renda regional, estimulando também outras atividades
Possibilidade de incorporação de produtos orgânicos/agroecológicos na AE, disseminando sistemas de produção de menor impacto ambiental
Potencial da AF se estruturar de modo mais profissional para a comercialização e a inserção no mercado
Legislação do PNAE
Explicações das questões legais – documentação
Orientações elaboração do projeto de venda
Inspeção sanitária, apresentação dos produtos e embalagens
Parceria com as entidades de ATER (Emater e Sindicatos)

Quadro 10 - Oportunidades do PNAE para a Agricultura Familiar (AF)

Fonte: Autora

Para a execução do trabalho participou uma equipe integrada por uma Nutricionista e uma Técnica Agrícola, com experiência nas áreas de abrangência do projeto. As atividades desenvolvidas se basearam na metodologia participativa. Estas profissionais se deslocavam aos Municípios do Território Central e durante dois dias trabalhavam na base da informação e se orientavam sobre o PNAE, promovendo o diálogo entre os agentes envolvidos, com o objetivo de tirar dúvidas sobre a implementação, as responsabilidades de cada agente, e para que se efetivasse a compra de Alimentos da Agricultura Familiar sem Licitação Pública, com a exigência do cumprimento da utilização dos 30% do repasse do FNDE, que trata o artigo 14 da Lei nº 11.947/2009 e a Resolução/CD/FNDE nº 38/2009, para a compra dos alimentos da AF.

Cada Território onde se implementou o Programa, teve um polo de referência e de apoio logístico para o desenvolvimento do trabalho, sendo a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) a sede do Território Central.

3.3.2 Atividades desenvolvidas durante a implantação do PNAE

Destacamos as atividades específicas por área desenvolvidas pelas agentes do PNAE a campo, no momento da implantação do Programa. Todas as atividades estavam orientadas e avaliadas por uma coordenação composta por uma equipe de profissionais representativa do Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição

Escolar da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Cecane/UFRGS) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A seguir, o Quadro 11 mostra as atividades da Nutricionista durante a implantação do PNAE.

Reconhecimento dos produtos da região, na perspectiva do resgate de desenvolver hábitos alimentares mais saudáveis, anteriormente utilizados pelos habitantes de cada região
Realização de reuniões/encontros entre os atores locais envolvidos no processo de compra e venda dos produtos da AF para a alimentação escolar
Identificação de conteúdos e necessidades de capacitação/formação para o aperfeiçoamento do profissional nutricionista dos municípios visando o cumprimento dos artigos 2º, 4º, 13º e 14º da Lei nº 11.947/2009, que tratam dos princípios e objetivos do PNAE, além das compras locais, regionais, estaduais da AF e do percentual mínimo para aquisição destes produtos (30%), bem como da forma de aquisição a través da Chamada Pública
Orientações do processo de elaboração de cardápios, na busca da introdução dos produtos locais da AF, com um olhar diferenciado visando qualidade dos produtos, sazonalidade e quantidades
Orientação para gestores e agricultores com relação ao atendimento das legislações pertinentes
Orientações para a legalização dos registros sanitários
Se desempenhar como agente mediador no dialogo entre gestores públicos e grupos formais e informais da AF sendo a compra de produtos para a alimentação escolar, o objetivo
Apresentação de relatórios quinzenais das atividades desenvolvidas nos município

Quadro 11 - Atividades da Nutricionista na implantação do PNAE

Fonte: Autora

Nos relatórios quinzenais do trabalho a campo desempenhado, se identificavam os avanços atingidos, as dificuldades identificadas, assim como as sugestões para atingir da melhor forma a implementação do PNAE, na busca de atingir o objetivo proposto no trabalho. Finalmente, apresentamos na sequência o Quadro 12 com as atividades do Técnico Agrícola/Agropecuário durante a implantação do PNAE.

Reconhecimento dos produtos da região na procura de estabelecer a sazonalidade dos produtos a serem produzidos e a qualidade, e sistemas de produção (convencional, ecológica)
Realização de reuniões/encontros/oficinas de orientação com os atores envolvidos no processo de compra e venda dos gêneros alimentícios da AF para a alimentação escolar
Identificação de conteúdos e necessidades de capacitação para o aperfeiçoamento dos grupos formais e informais da AF para a inserção no mercado institucional
Identificação e registro das organizações da AF com potencial para abastecer o mercado da alimentação escolar local, regional, estadual e nacional
Identificação e registros da produção orgânica ou agroecológica no Território Central
Mediação no diálogo dos grupos formais e informais da A.F. com os gestores públicos, objetivando a venda para a alimentação escolar
Apresentação de relatórios quinzenais das atividades desenvolvidas nos município

Quadro 12 - Atividades do Técnico Agrícola/Agropecuário na implantação do PNAE

Fonte: Autora

4 A PESQUISA AVALIATIVA

O Município de Santa Maria localiza-se na região central do Estado do Rio Grande do Sul, integrado ao Programa de Territórios de Cidadania²⁶ e identificado como Território Central²⁷. Na sequência, trazemos a Figura 2 com o mapa dos municípios:



Figura 2 - Mapa identificando o Município de Santa Maria no Território Central

Fonte: Autora

²⁶ O Governo Federal lançou, em 2008, o Programa Territórios da Cidadania. Esse tem como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de Cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. A participação social e a integração de ações entre Governo Federal, Estados e Municípios são fundamentais para a construção dessa estratégia. In: BRASIL. 2009. Revista Territórios da Cidadania. Integração de Políticas Públicas para Reduzir Desigualdades. Brasília: Portal da Cidadania, março de 2009, 20 p.

²⁷ O Território Região Central/RS abrange uma área de 32.457,00 Km² e é composto por 34 municípios: Agudo, Cacequi, Cachoeira do Sul, Capão do Cipó, Dilermando de Aguiar, Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Formigueiro, Jari, Mata, Nova Esperança do Sul, Nova Palma, Quevedos, Santiago, S. João do Polêsine, São Martinho da Serra, Silveira Martins, Tupanciretã, Unistalda, Vila Nova do Sul, Itaara, Ivorá, Jaguari, Júlio de Castilhos, Novo Cabrais, Paraíso do Sul, Pinhal Grande, Restinga Seca, Santa Maria, São Francisco de Assis, São Pedro do Sul, São Sepé, São Vicente do Sul e Toropi. In: BRASIL. 2009. Revista Territórios da Cidadania. Integração de Políticas Públicas para Reduzir Desigualdades. Brasília: Portal da Cidadania, março de 2009, 20 p.

Possui uma área territorial de 1.779, 56 km², com uma população de 261.031 habitantes, sendo sua população rural de 12.684 habitantes conformando 4,86% de sua população (informação verbal)²⁸. A Figura 3, na sequência, traz a constituição da população rural referida:



Figura 3 - População rural do Município

Fonte: Autora

Esta população rural traz na sua herança índios guaranis, agricultores e operários que vieram das Missões Orientais, assim como também, têm herança germânica e italiana.

Nas últimas quatro décadas, a população rural teve uma diminuição em 60,23% (informação verbal)²⁹. Na Figura 4 representamos as tipologias do público rural em estudo:



Figura 4 - Tipologia da População Rural

Fonte: Autora

²⁸ Emater Municipal de Santa Maria, 2012.

²⁹ Emater Municipal de Santa Maria, 2012.

A estrutura fundiária está representada por 31,61% de propriedades de 5 a menos de 20 hectares, de 22,28% de propriedades de 20 a menos de 50 hectares e 21,20% com menos de 5 hectares e de 50 a menos de 100 ha correspondem 12,34%, totalizando 2.033 propriedades que se enquadram na Lei 11.326/06, que define o AF com 4 módulos fiscais. Comportando 87,44 % dos 2.325 estabelecimentos rurais registradas na Emater do Município. A seguir, apresentamos o Mapa (Figura 5) com os distritos do município de Santa Maria:

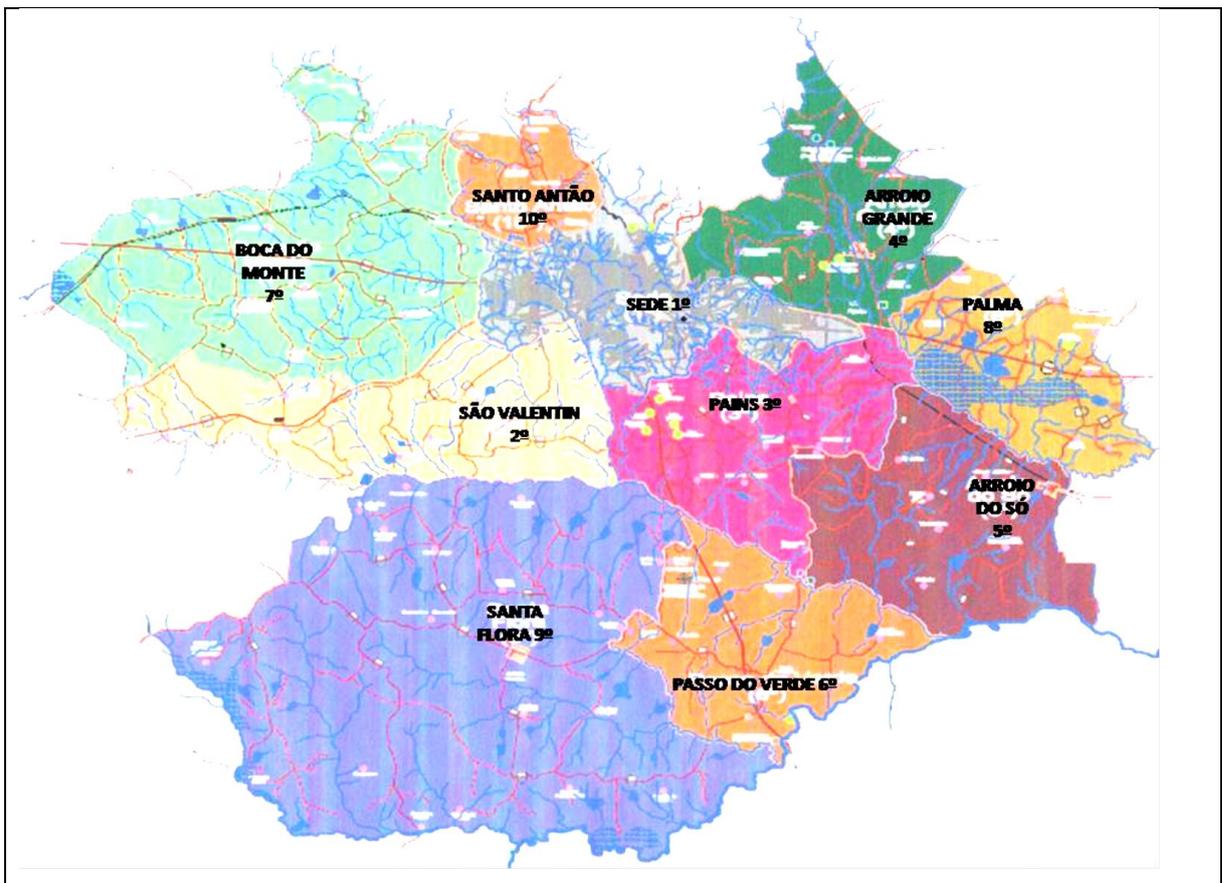


Figura 5 - Distritos de Santa Maria

Fonte: Reprodução digital do mapa fornecido pelo STR do Município de Santa Maria³⁰

Os 1.560 AF registrados pela Emater, que diferem das Declarações de Aptidão Pronaf³¹ (DAP) emitidas pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR): 1.688 de DAP ativas.

As atividades produtivas que determina a dinâmica da unidade de produção estão representadas basicamente por: fumo, arroz, milho, soja, hortigranjeiros

³⁰ Material avulso disponibilizado pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais.

³¹ DAP: Declaração Aptidão Pronaf criada pela SAF/ MDA. In: portal.mda.gov.br/porta/saf

(legumes, mandioca, batata doce, morangas, etc.) porongos, citros, cana de açúcar, etc. No quadro 14 que segue, é possível conhecer as atividades básicas desenvolvidas em cada distrito do município de Santa Maria:

Nº	DISTRITO	ATIVIDADE BÁSICA DESENVOLVIDA
1º	SEDE	Frango, bovino leiteiro, fruticultura e hortas
2º	SÃO VALENTIN	Criação de bovinos e ovinos, grãos, mandioca
3º	PAINS	Pequenas lavouras de mandioca, milho, produção leiteira, ovinos
4º	ARROIO GRANDE	Agroindústrias de derivados lácteos, derivados cárneos, massas, panificados e produção de hortaliças
5º	ARROIO DO SÓ	Lavouras, criação de gado, frango e piscicultura
6º	PASSO DO VERDE	Grãos, bovino de corte
7º	BOCA DO MONTE	Bovino leiteiro, piscicultura, apicultura, grãos
8º	PALMA	Lavoura de arroz, flor, produção de panificados e farináceos
9º	SANTA FLORA	Fruticultura, produção de grãos (arroz, soja, trigo, milho), criação de bovinos e ovinos, mel, frango
10º	SANTO ANTÃO	Produção de frango, peixes, massas e pães, bovino leiteiro

Quadro 13 - Atividades agropecuárias dos Distritos do Município de Santa Maria

Fonte: Autora

Na atualidade, a SMDR, tem instituído e implementado 11 Programas que tem como objetivo o aumento da produção rural, para atender a demanda do mercado regional e local, fomentando o desenvolvimento do setor agropecuário, garantindo o aumento da renda do agricultor, oferecendo ao consumidor produtos de qualidade, com incentivo fiscal para o Município.

O agricultor que participa de ou dos programas se vê beneficiado por: i) Subsídio de Juros; ii) Projeto técnico realizado pela Emater; iii) Os agricultores receberam orientações e acompanhamento na compras de insumos, implementação e manutenção de culturas e na comercialização dos produtos; iv) Assistência técnica feita por: o Departamento de Assistência Técnica (DAT) da SMDR, Emater Municipal e Universidade Federal de Santa Maria (UFSM); v) Patrulha agrícola e vi) Programa de Redes de Desenvolvimento Rural: os supermercados compram tudo o que for produzido no Município, e os produtos devem ter boa qualidade, frequência de entrega e a preços compatíveis com o mercado.

Para participar dos programas deverá: 1) assinar um Termo de Adesão junto a SMDR; 2) Deverá participar de cursos de capacitação e visitas técnicas a

propriedades modelos; 3) Via Emater deve apresentar um projeto técnico com viabilidade financeira da propriedade.

A Tabela 2 apresenta os Programas (informação verbal)³² que se distribuem por todos os Distritos e o número dos participantes da AF levando em consideração suas características produtivas e o número de agricultores inscritos e com condições de se desempenhar dentro deles:

Tabela 2 - Programas municipais de desenvolvimento rural

PROGRAMAS	Nº DE AGRICULTORES PARTICIPANTES
PROPEIXE	165
PROFRANGO	29
PROCRIA	55
PROMEL	17
PROCALCÁRIO	175
PROAGROINDÚSTRIA	46
PROLEITE	79
PROVINOS	32
PROFRUTA	28
PROHORTA	75
PROFLOR	26

Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural de Santa Maria

Estes agricultores trabalham com o mercado formal (redes de mercados, mercados de bairro, mercearias, padarias) e mercado informal (feiras). Vendem através da Coopercedro, (cooperativa da AF) formal e institucional e Terra Santa (Cooperativa da AF recentemente formada) formal.

Segundo dados da Emater Municipal, 29,70% dos agricultores familiares a quem eles prestam serviço, 260 famílias é a meta, sendo 87 agricultores, vendem para o PNAE através da Coopercedro.

³² Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural de Santa Maria, 2013.

4.1 Objeto de pesquisa: PNAE no município de Santa Maria - RS

O objeto de estudo desta pesquisa surge das inquietações produzidas na participação da autora na consultoria ao PNAE, através do Cecane/UFRGS/FNDE: “Produto 08 - Na Qualificação de Atores na perspectiva da implementação da Lei 11.947 no Território Central” no período compreendido entre outubro de 2010 e maio de 2011. Deste ponto de partida, propõe-se investigar o PNAE perante o acesso da agricultura familiar, caracterizando sua estrutura, funcionalidade e relevância para os agricultores.

Como Tecnóloga em Agricultura Familiar, e como Extensionista Rural, permitimos justificar esta pesquisa na medida em que o trabalho a campo, ou seja, de forma empírica, tem oferecido elementos argumentativos em favor da Agricultura Familiar, entendida como um agrupamento muito generalizado, que perante os benefícios das políticas públicas, se descaracteriza, possibilitando o acesso desses benefícios, apenas para uma porcentagem reduzida dessa categoria.

Podemos argumentar também a justificativa desde uma ordem teórica, no sentido de que este levantamento faz referências sobre a Lei 11.947/07/09 e a Resolução 38/07/09 que habilita oficialmente a compra de alimentos da agricultura familiar em 30% do repasse do FNDE, sem licitação pública, encontrando as limitações empíricas. E, no que se refere à AF, conceituá-la desde sua origem, acompanhado historicamente seu desenvolvimento e reprodução social, visando o engajamento no PNAE.

Queremos argumentar ainda desde uma ordem prática, no sentido de que serão levantadas as limitações da AF no processo de desenvolvimento do PNAE desde sua implantação no Município de Santa Maria tais como: aspectos Institucionais, de Legislação Sanitária e Tecnológica produtivos, assim como o desconhecimento do Programa pelos atores sociais que nele intervêm. Entendendo que há mais de dois anos desse processo, se evidencia os avanços ou não deste processo.

4.2 Tema, problema e objetivos

A problemática investigada deriva do trabalho desenvolvido pelo Cecane/UFRGS/FNDE, no Território Central, na implantação do PNAE, quando

percebemos as dificuldades para a inserção da AF nesse processo. É através desta pesquisa, que procuramos identificar os aspectos/elementos que influenciam ou determinam a não participação da AF no PNAE no Município de S. Maria.

Existem vários aspectos/elementos a considerar pela pesquisa como: aspectos institucionais decorrentes do Programa, a relação do número dos registros de DAP e o número de participantes no programa; do repasse do dinheiro do FNDE, o valor que corresponde aos 30% mínimo de compra da AF e que não se consegue atingir, além da obrigatoriedade da Lei. A participação dos atores que compõem o alicerce de estruturação do programa, como a Entidade Executora, Entidades Articuladoras, o Conselho de Alimentação Escolar.

E, fundamentalmente, a partir da investigação sobre a visão dos agricultores, assim como do Programa sobre si mesmo, buscamos identificar os motivos da falta de integração no processo de gestão do PNAE no município de Santa Maria. Por isso, temos como Objetivo geral: “Compreender os pontos críticos em relação ao acesso ao PNAE pelos AF’s, abordando as formas de ação dos diferentes atores sociais envolvidos neste processo”.

Em função de atingir o objetivo geral proposto, temos os seguintes objetivos específicos: (1) Resgatar a gênese do PNAE como PP: objetivo, normas, diretrizes, operacionalização, atores envolvidos, ambiente institucional; (2) Caracterizar o ambiente institucional do Município de S. Maria e sua AF; (3) Identificar as ações da Emater, STR, Cooperativas: Coopercedro e Terra Santa, Prefeitura, no processo de organização; (4) Identificar o funcionamento do PNAE no Município caracterizando os limites ou fatores que entram o processo ao acesso da AF no programa.

4.3 Metodologia

Abordaremos nesta seção o método escolhido que foi utilizado na pesquisa, a justificativa da escolha, as técnicas de utilização para a coleta de dados, conjuntamente com sua análise, interpretação e discussão, assim como a caracterização do público alvo desta pesquisa.

4.3.1 Método de pesquisa

Sendo uma pesquisa fundamentada no campo das ciências sociais, será utilizada a estratégia de estudo de caso que possibilita abordar aspectos singulares descrito no problema de pesquisa. Devemos deixar uma observação significativa: “A estratégia de Estudo de Caso não deve ser confundida com ‘pesquisa qualitativa’” (DENZIN; LINCOLN, 1994). Sendo assim, podem se basear o estudo de caso na mescla de provas quantitativas e qualitativas (YING RK, 2005):

A essência de um estudo de caso, a principal tendência em todos os tipos de estudo de caso, é que ela tenta esclarecer uma *decisão* ou um conjunto de decisões; o motivo pelo qual foram tomadas, como foram implementadas e com quais resultados. (SCHRAMM, 1971, *Apud* YING RK, 2005)

Neste contexto podemos dizer que o estudo de caso é uma investigação empírica, que estuda um fenômeno dentro da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidos (YING RK, 2005).

O método escolhido contribui para viabilizar a compreensão dos fenômenos tanto sociais de grande complexidade, assim como organizacionais e políticos da vida real. Pela riqueza que pode oferecer à investigação, a estratégia de estudo de caso vem sendo utilizada em muitas áreas, tais como ciências políticas, no trabalho social, na história, etc. Sob o aspecto técnico, a investigação se depara com uma situação única onde o método abrange tudo: planejamento, técnica da coleta de dados e análise dos mesmos, que nos permite trabalhar com amplitude nas variedades de evidências.

Considerando que é uma pesquisa de cunho social, de caráter qualitativo, com interpretações quantitativas, não pretende generalizar os resultados obtidos, nem que estes sejam replicados. Procura apenas trazer através de um processo indutivo, mergulhando na exploração, o esclarecimento e a inserção de ideias a situações que permitam estudos posteriores, valendo-se da descrição da realidade tal como ela está representada, sem a preocupação de modificá-la, o que permitirá gerar perspectivas hipotéticas. E, finalmente, terá um caráter explicativo para identificar as ocorrências dos fatos de acordo com as fundamentações dos capítulos 1, 2, 3 e 4, que poderíamos defini-los como referenciais teóricos.

4.3.2 Fases da pesquisa e procedimentos metodológicos adotados

A pesquisa começou com o levantamento e a revisão dos dados bibliográficos que sustentam o processo de investigação, assim como com a coleta dos dados secundários, a análise crítica do material a ser utilizado metodologicamente. O intuito era de que as atividades desenvolvidas estivessem orientadas à identificação da situação problema investigada com vistas ao atendimento do objetivo geral. Sendo assim, o delineamento desta pesquisa apresenta caráter bibliográfico, documental e estudo de campo que nos leva a um aprofundamento da situação problema em questão.

Portanto, esta é uma pesquisa de caráter exploratório, que pretende permitir esclarecer, modificar e inserir novos conceitos em estudos posteriores, proporcionando uma aproximação direta do objeto investigado através de uma visão sistêmica. Neste contexto, a catalogamos como descritiva, porque trata a realidade como ela é sem a preocupação de modificá-la.

Concluindo, a abordagem é explicativa, baseada na identificação dos elementos que conformam os fatos que se sustentaram nos capítulos que fundamentam esta pesquisa. Os instrumentos de pesquisa utilizados foram determinados durante a pesquisa direta, através de entrevista semiestruturadas. As entrevistas constituíram-se de um roteiro prévio ³³, constituíram-se de perguntas abertas e fechadas, no intuito de facilitar a expressão das opiniões, dos conhecimentos e das percepções que nos auxiliassem a focalizar as respostas necessárias para atingir os objetivos da pesquisa.

As entrevistas foram aplicadas aos atores que conformam a estrutura da gestão do PNAE: Entidade Executora, através da Nutricionista da Secretaria Municipal de Educação (SMED); Conselho de Alimentação Escolar (CAE); Entidades Articuladoras representadas pela Emater; Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR); Cooperativa Central de Desenvolvimento Rural dos Agricultores Familiares de Santa Maria (COOPERCEDRO); Agricultores Familiares.

Os instrumentos de apoio tecnológico utilizados para o levantamento de dados a campo foram: gravador de voz digital, máquina digital para os registros gráficos (foto, vídeo), notebook. Assim como também materiais de escritório e outros

³³ Ver Apêndices.

elementos que facilitaram a compreensão da informação necessária, permitindo de forma objetiva a construção de um modelo de análise visando a estruturação desta pesquisa.

4.3.3 População e amostra qualificada

A população alvo pode ser caracterizada como de Agricultores Familiares do Município de Santa Maria/RS e os agentes do PNAE, população esta que já foi descrita na apresentação da pesquisa. Para fins de obtenção de informação, entrevistamos cinquenta agricultores, distribuídos da seguinte maneira: 10 para o pré-teste, entrevistas, que permitiram aprimorar o trabalho a campo, procurando fidelidade máxima do levantamento de dados, permitindo assim o melhoramento da estrutura das entrevistas e adequando-os aos objetivos desenhados. Para o levantamento de dados definitivo a campo, foram 40 entrevistas (5 entrevistados não responderam, portanto trabalharemos com 35 entrevistas) em diferentes distritos do município.

Quanto ao critério de seleção, fizemos de forma aleatória, tanto para o Pré Teste, quando para o trabalho a campo. Levamos em consideração: a) as categorias de agricultores explicitadas no Programa: Indígenas, Assentados da Reforma Agrária e AF; b) os Distritos do Município que se caracterizam pela produção de hortigranjeiros e agroindústrias, e se identificam as categorias abordadas.

Os agentes do PNAE foram entrevistados através da entrevista com um roteiro pré-estabelecido, representando as entidades que integram e foram identificados simbolicamente por uma letra. O critério de seleção está sustentado pelo grau de comprometimento dentro de seus âmbitos de trabalho/ sua instituição, a função que desempenha. Totalizamos oito entrevistas e aplicações dos questionários.

As entrevistas se realizaram *in loco*, para os agricultores na sua unidade de produção e, para os outros agentes, no seu lugar de trabalho, todas referendadas por cada participante. A pesquisa foi realizada durante os meses de agosto, setembro, outubro e novembro de 2013, quando os agentes foram contatados via correio eletrônico e por telefone.

Os agentes entrevistados foram: CAE; Nutricionista da SMED; STR; Emater; Cooperativa Central de Desenvolvimento Rural dos Agricultores Familiares de Santa

Maria (COOPERCEDRO). Ao terem sido contatados, e também no momento da entrevista, fizemos uma breve resenha da pesquisa, de sua fundamentação e da situação problema.

As entrevistas com os agricultores foram feitas sem aviso prévio. Já as realizadas com os outros agentes teve agendamento prévio. Todas as entrevistas realizadas tiveram o acompanhamento de um técnico agropecuário, que é agricultor, conhecedor do município e de agricultores, o que permitiu facilitar o caminho de contato. Junto ao agricultor entrevistado, se apresentou o motivo de fazer a entrevista, explicitando os objetivos da pesquisa.

ATORES DO PNAE			Nº DE ENTREVISTADOS	FUNÇÕES DENTRO DO PNAE
ENTIDADE EXECUTORA	SEC. DE EDUCAÇÃO		SEM ENTREVISTA	RESPONSÁVEL PELA EXECUÇÃO
	NUTRICIONISTA		UMA	RESPONSÁVEL PELA GESTÃO
ENTIDADE ARTICULADORA	EMATER		UM	RESPONSÁVEL PELA ASSISTÊNCIA TÉCNICA AOS AF
	STR		TRÊS	APOIO LOGÍSTICO EMISSOR DA DAP
	COOPERCEDRO		UM	REPRESENTAÇÃO DA AF PARA A COMERCIALIZAÇÃO
CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	CONSELHEIRO		UM	ORGÃO FISCALIZADOR DA EXECUÇÃO, GESTÃO E RESPONSÁVEL PELA PRESTAÇÃO DE CONTAS DO DINHEIRO REPASSADO PELO FNDE PARA O PNAE
FONTE: Autora				

Quadro 14 - Representação das entrevistas com os Agentes do PNAE

Fonte: Autora

4.4 Implementação no Município de Santa Maria em 2010/11

Na implementação do PNAE no Município, a equipe de Agentes CECANE/UFRGS/FNDE, no dia 22 e 25 de outubro de 2010, trabalhou no Município de Santa Maria, no intuito de avaliar as dificuldades enfrentadas pelo gestor público e os atores de modo a apoiar o desenvolvimento do PNAE.

Tabela 3 - Dados representativos do PNAE em Santa Maria 2009/2010

Código IBGE	EN TI DA DE	Valor do Repasse do FNDE em R\$	Nº do Alunado	30% do repasse do FNDE em R\$	Nº de A.F.	Nº de DAPs	Nº de DAPs Jurídica	Quantidade de AF para atender os 30%	Valor de compra da AF atingido pela E Ex
4316907	S. Ma.	1.342.860	21.211	402.858	1798	1264	1	44,762	11%

Fonte: Relatório final do Produto 8. Qualificação de atores na perspectiva implementação da Lei 11.947 de 2009/SMDE Município Santa Maria, 2010.

Essa intervenção se processou, na metodologia aplicada em todo o Território Central para a implementação do PNAE, em que envolvia o todo do público da alimentação escolar, identificado nos gestores públicos, nas nutricionistas, nos conselheiros da alimentação escolar, nos diretores e professores, nos agricultores, nos integrantes de associações e cooperativas da agricultura familiar, nos sindicatos de trabalhadores rurais e na assistência técnica e extensão rural (ATER). O roteiro do trabalho foi desempenhado em dois dias, sendo que no primeiro dia pela manhã, foram feitas reuniões informativas e de sensibilização com o gestor público municipal e a nutricionista RT do Programa. À tarde houve a reunião com o CAE. Durante o segundo dia pela manhã foi feito um trabalho com as entidades vinculadas a AF (Emater, STR, associações, cooperativas) e com os agricultores; pela tarde ocorreu uma reunião final com todos os atores.

A reunião com o gestor público e a nutricionista objetivou trabalhar a legislação do Programa, identificar o conhecimento que possuíam estes atores, para poder oferecer a informação necessária para a execução correta, incluindo nesse contexto a legislação sanitária vigente e da AF e destacando a importância da compra dos alimentos da AF.

Com o CAE, foram definidos dois momentos: primeiro, se verificou sua composição e sua representatividade, seu regimento interno, e suas atribuições. No segundo momento, se explicitou o apoio ao trabalho do gestor público e aos agricultores tanto no reconhecimento da agricultura local, quanto na divulgação da chamada pública, e de forma geral a sua participação do processo junto às escolas e na divulgação dentro da sociedade do significado de uma alimentação sadia.

Na reunião com os Agricultores Locais, Entidades de ATER e outras representações da A.F, basicamente se orientou os agricultores, na medida em que

tenham mais dificuldade e resistência para vender seus produtos ao gestor público. Essas orientações visaram um melhor posicionamento para trabalhar no mercado institucional através do PNAE, enfrentando os requisitos exigidos pela legislação, que abre um leque além do PNAE, sendo específicas para cada área (produtos de origem animal, vegetal, agroindústrias, e dentro destas diferenciações entre farináceos e sucos, por exemplo), para a venda de seus produtos. Além disso, se incentivou a parceria dos agricultores familiares com os projetos de venda, que não estavam associados a nenhuma entidade. E as entidades como as de ATER e STR, poderiam auxiliar no processo fornecendo cursos ou seminários sobre formas corretas de apresentação dos produtos, levando em consideração os cuidados de conservação, embalagens, etiquetas de identificação. Considerou-se um espaço especial, dentro dessa reunião, o incentivo a produção de alimentos ecológicos, sendo que a ATER e o STR deveriam ajudar a desenvolver este processo.

A reunião final com todos os atores abordou um retorno do trabalho da equipe com todos os atores, visando expor algumas sugestões para serem encaminhadas na resolução das dificuldades apresentadas. Com esta reunião fechou-se o trabalho, deixando em ata as resoluções definidas em conjunto, assim como as discussões e dificuldades abordadas. A equipe foi avaliada pelo desempenho dos participantes de cada segmento, através de um instrumento predeterminado, que foi devolvido à equipe de Coordenação do Cecane/UFRGS. Foi distribuído um material informativo num CD sobre o PNAE, destacando o processo de compras dos alimentos da AF, atribuições de cada ator, dando ênfase no trabalho desempenhado pela nutricionista, contato da equipe de campo que desenvolveu o trabalho de implementação do PNAE e da Coordenação do Cecane/UFRGS.

Neste contexto se desempenhou o trabalho no Município de S. Maria, capacitando-se nesse processo 15 atores participantes do programa (4 gestores públicos, 2 do CAE, 7 atores na reunião de agricultores e entidades, 3 que participaram da reunião geral³⁴).

A avaliação do Município nas reuniões feitas com o Gestor Público teve como representantes a Secretária de Educação, o Secretário Adjunto da Secretaria de Desenvolvimento Rural e a Nutricionista e um funcionário que trabalha com a

³⁴ Relatório final do Produto 8. Qualificação de atores na perspectiva da implementação da Lei 11.947 de 2009 - CECANE /UFRGS 2011.

Nutricionista. As dificuldades expressas foram: “chamada pública”, sentem temor de ser sancionados pelo Ministério da Fazenda, e a Lei 11.947 na sua redação oferece a opção de utilizar a Chamada Pública ou a Licitação Pública baseada na 8666/93, no seu Art. 14 da Lei 11947/09 inciso § 1 diz “... poderá ser realizada dispensando-se o processo licitatório...” e no Art 18 da Resolução Nº 38/09 no inciso § 1 também faz referência a aquisição de alimentos da AF onde diz “... poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que...” e no inciso § 6 dia que “As formas de aquisição de gêneros alimentícios para o PNAE poderá ser realizada por meio de licitação pública, nos termos da Lei 8.666/93 da Lei 10.520/2002 e, ainda conforme o disposto no Art. 14 que se fez referência anteriormente.

Outra dificuldade assinalada foi a falta de planejamento para a compra de produtos, que há muita demanda e que os agricultores não estão preparados para este processo, além de os produtos não apresentarem a qualidade exigida. Portanto, este fato dificulta atingir os 30% exigidos pela Lei, tendo atingido até o momento 11%. As agroindústrias familiares legitimadas de maneira informal nas feiras, não podem vender para a alimentação escolar em função da legislação sanitária.

Não compram leite da Cooperterra (Cooperativa de Agricultores de Tupanciretã), pois ela não compra leite dos agricultores de Santa Maria. Com relação às Escolas: existem 20 escolas de Ed. Infantil e 54 de Ensino Fundamental, algumas dessas escolas recebem o repasse em dinheiro em vez de alimentos, o que a Lei não permite.

Dentro dos aspectos positivos a levar em consideração, vimos que existe um reconhecimento tácito das necessidades e os problemas que estão enfrentando; possuem Sistema de Inspeção Sanitária (SIM); estão procurando participar do Consórcio da SUASA; na localidade de Arroio Grande existe um engenho de arroz diferenciado; entendem que os agricultores precisam informação e formação para realizar a venda institucional.

Avaliando as dificuldades, existe uma postura do Gestor Público de querer terceirizar a alimentação escolar, não obstante haja resistência por parte de professores e diretores, pois consideram que a alimentação tem melhorado muito e que as crianças precisam de uma alimentação sadia.

Na reunião com o CAE, deparamos com a assistência de duas pessoas, uma representando os Pais e a outra o Sindicato de Professores (sendo este integrado por 7 membros e seus respectivos suplentes); é muito difícil reunir todos seus

participantes, não conhecem o PNAE além de não ter claro suas atribuições; não possuem regimento interno; tem dificuldades com a EEx principalmente na informação do repasse do FNDE; nunca sentaram com os agricultores para conhecerem a sua realidade, já que devem incentivar o processo de compra da AF; as escolas não têm merendeiras e as que têm não têm formação e desempenham atividades de limpeza; na hora de servir alimentos alguns alunos são servidos em demasia e outros em menor quantidade, não se tem normas para as quantidades a serem servidas para os alunos; e não fazem visitas às escolas. Nesta conjuntura, foi difícil identificar aspectos positivos dentro do CAE.

Na reunião com os agricultores no dia 25 de outubro de 2009, estavam representados o assentamento da Reforma Agrária (1), agricultores do Projeto Esperança e Coopercedro (2), da Coopercedro 3, sendo que um era o Presidente e outro o Vice, totalizando 6 participantes. O gestor público não esteve presente, assim como a Emater e o STR. As dificuldades explicitadas se fundamentam na produção, na falta de organização e planejamento do setor produtivo, nunca sentaram todos os atores juntos para debater as dificuldades e encontrar saídas possíveis. Devemos destacar que a Coopercedro é a única cooperativa da AF de Santa Maria com abrangência regional. A cooperativa enfrenta problemas para a entrega, pois não tem transporte; a Secretaria de Educação não participa do processo. Evidenciam-se problemas de ordem política entre a cooperativa e o Gestor Público.

Na reunião com todos os atores estavam representados o CAE (2 pessoas), a nutricionista, um agricultor, o Pte. da Coopercedro, os Secretários da gestão pública entraram e saíram, alegando que tinham outras atividades; a Emater na representação de seu chefe não esteve presente em quase toda a reunião, chegando tarde. As colocações estavam dirigidas ao pouco interesse do gestor público no processo do PNAE; falou-se novamente na irregularidade do uso do recurso repassado pelo FNDE; o STR tem dificuldade em emitir as DAP; os agricultores fornecem pouca quantidade e pouca diversidade, e por isso não se obedecem aos cardápios. O chefe da Emater explicou que não tem funcionário para dedicação ao PNAE, mas se comprometeu ajudar e colaborar no processo.

Logo após concluirmos a reunião, a integrante do CAE, representante do Sindicato dos Professores de Santa Maria (SINPSM), solicitou o apoio para fazer um seminário de divulgação da implementação do PNAE e discutir a terceirização. O

mesmo aconteceu no dia 3 de dezembro às 9h da manhã, na Escola Técnica de Santa Maria. Foi convidado para palestrar o Engenheiro Agrônomo Leonardo Alonzo Guimarães, quem fora consultor do FNDE/FAO sobre o PNAE. Assim como a Equipe de Agentes do CECANE/UFRGS/FNDE do Território Central constituído pela Técnica Agrária Isabel Lourenço da Silva e a Técnica em Nutrição Ma. Helena Matchin. Este seminário teve a participação da Secretaria de Educação do Município e da Nutricionista, assim como professores e diretores das escolas Municipais e do Estado, Pte. da Cooperativa Coopercedro fornecedora do PNAE Eng. Agrônomo Alcione Claro, a Emater e integrantes do CAE. Constatamos a existência de uma ignorância sobre o PNAE e uma visão limitada do que significa o programa. No seminário, além de ter a oportunidade de esclarecer as dificuldades e passos da compra e da venda da alimentação escolar foram identificadas as dificuldades e limitações de parte dos agricultores: planejamento errado, pois entre o planejado e a concretização de compra, teve muito tempo, o que gerou a falta de oferta de alguns vegetais e frutas no momento da compra. Identificou-se a atitude de desinteresse por parte do Poder Público pela implantação do PNAE. E, dificuldades para entrega nas escolas, já que muitas não têm infraestrutura adequada para o recebimento dos artigos perecíveis.

As professoras e diretoras desconheciam praticamente todo o processo de compra e venda, assim como a Lei 11947/09, no sentido social, político e econômico que propõe para o Município e a Região. Ficou claro que com o recurso que o FNDE passa para o Município, não pode ser utilizado na terceirização, somente pode ser utilizado para a “compra de alimentos” e não serviços.

Através do Sindicato conjuntamente com algumas professoras, se formaria um “GRUPO DE FÉ”, assim foi designado, para começar um trabalho de implementação do PNAE e trabalhar contra a terceirização, pois todos os presentes no seminário acreditam que a alimentação tem melhorado muitíssimo com a compra da alimentação escolar, com o repasse do FNDE. E com a terceirização se corre o risco de não alcançar a mesma qualidade dos alimentos.

O trabalho de implementação foi encerrado, por parte da equipe técnica do Cecane/UFRGS/FNDE, com um breve diagnóstico da situação sobre o PNAE no

município e foi entregue, em mãos, um documento de recomendações para cada área dos agentes que compõem o Programa³⁵.

4.5 Contextualização da proposta de estudo da pesquisa

Na sequência da coleta de dados a campo, escutamos as entrevistas concedidas pelos agricultores e agentes do PNAE, analisamos os dados, o que nos possibilitou fazer relações de comparação e análise, com o referencial teórico e a implementação do PNAE em outubro de 2010 no Município.

No intuito de que a pesquisa fosse o mais fiel possível aos dados e às informações obtidas no trabalho a campo, utilizamos os dados oferecidos por todos os agentes entrevistados, o que nos deu uma versão mais completa e aproximada da realidade, o que permitirá evidenciar o processo durante o período de sua implementação (2010) até final de 2013. Serão expressos nessa análise seus antagonismos, o que de fato nos leva à identificação de uma das possíveis limitantes do funcionamento do PNAE para a participação da AF.

Nesta contextualização, os resultados (informação verbal)³⁶ quantitativos recebidos pela Entidade Executora do Programa, STR e Emater local, referentes à situação atual do PNAE, se expressam na Tabela 4, a seguir:

Tabela 4 - Dados representativos do PNAE em Santa Maria em 2013

Código IBGE	ENTIDADE	Valor do Repasse do FNDE em R\$	Nº do Alunado	30% do repasse do FNDE em R\$	Nº de A.F.	Nº de DAPs	Nº de DAPs Jurídica	Quantidade de AF para atender os 30%	Valor executado pela Ent. Executora em R\$
4316907	S. Ma.	2.128.080	20.043	638.424	1.567*	1.688 / 1.560*	3	31,92	- 26 % (552.001,96)

Fonte: Autora

*Segundo dados do MDA/2011 o Nº de AF é de 1.798 e Nº de DAPS é de 1.264.

³⁵ Ver anexos.

³⁶ Entidade Executora e STR, Emater do Município de Santa Maria.

Os dados da pesquisa analisados, comparados e interpretados foram estruturados em função da situação problema apresentada, e para uma melhor compreensão e visualização do trabalho, criamos o modelo exposto na Figura 6, através do qual identificamos as funções que devem desempenhar os agentes e os agricultores, e suas respectivas cooperativas, dentro do Programa. É nesse leque de inter-relações que evidenciaremos as limitantes/entraves ou restrições que se apresentam para a AF, no que se refere a sua participação no PNAE.

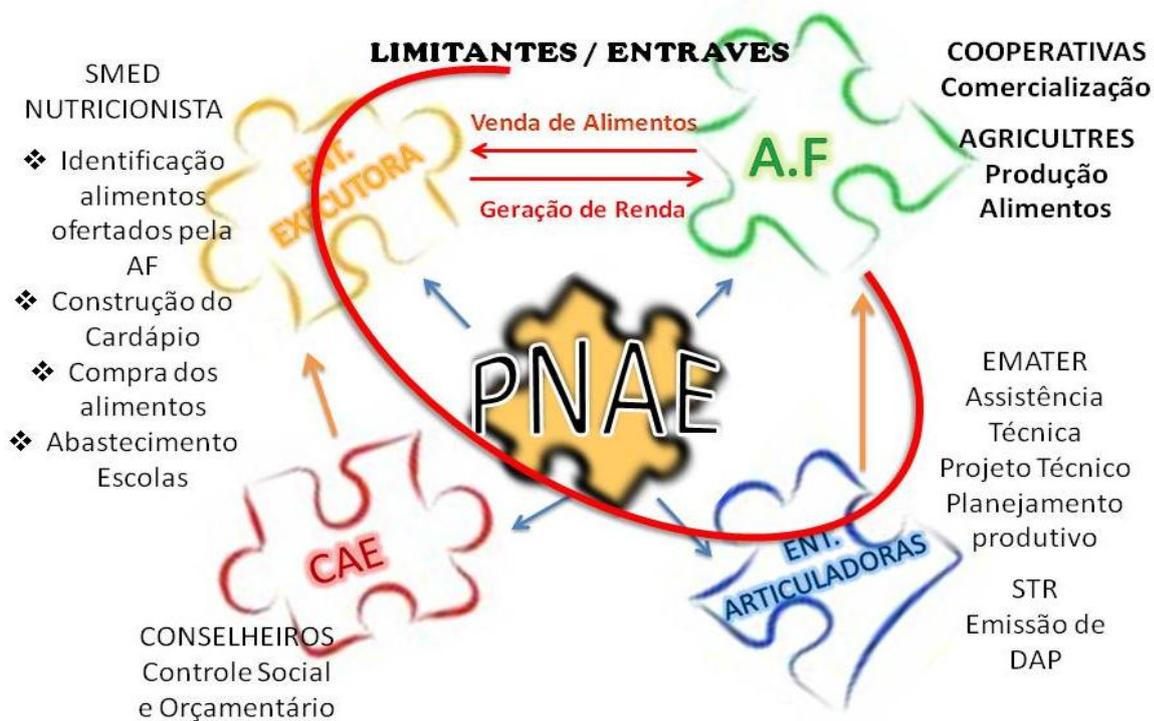


Figura 6 - Inter-relação dos agentes do PNAE e suas Funções

Fonte: Autora

4.6 Apresentação da AF, partícipe da pesquisa

Os agricultores que participaram da pesquisa estão inseridos basicamente nos Distritos do Município: Sede, Boca do Monte, São Valentin, Santo Antão, Arroio Grande e Arroio do Só. Dos dez Distritos que compõem o Município, seis se veem representados pelos seus agricultores, nos quais, Arroio Grande de forma mais expressiva e significativa numericamente, pois é o distrito que historicamente representa a AF.

No que se refere às tipologias, foram entrevistados assentados da Reforma Agrária e AF. Com relação às comunidades indígenas Guarani Mbyá da Aldeia Guaviráty do distrito de Santo Antônio, além de tentar vários contatos e ter visitado a comunidade, não conseguimos realizar as entrevistas. Sendo assim, a comunidade Kaingang, por sua vez, situada em acampamento próximo à estação rodoviária, zona urbana de Santa Maria, foi desconsiderada.

Como as comunidades são assistidas pela Emater, obtivemos um informe sobre sua realidade atual, o que nos ofereceu dados para análises que detalharemos mais adiante. De acordo com as normas estabelecidas pelo PNAE quanto à participação como fornecedores de alimentos, os indígenas e assentados da RA tem prioridade perante os agricultores familiares.

Foram feitos diálogos (entrevista) semiestruturado com os agricultores com abordagens de diferentes tópicos, os quais permitiram entender e compreender a lógica de vida dos agricultores. Os referidos tópicos foram:

a) *Dados sociais*: abrangendo identificação familiar, origem, naturalidade, trajetória e tempo que reside no local, moradia, atividades desempenhadas, etc.

b) *Unidade Produtiva*: Relação de posse e uso, Área Total da propriedade, atividade agrícola, pecuária e agroindústria, assessoria técnica, itinerário, renda aproximada, gestão da propriedade, etc.

c) *Prestação de serviços*: sua relação com o mercado, qual é sua produção in natura e industrializada, transporte dos alimentos, é sócio de alguma associação ou cooperativa? Tem conhecimento do PAA e do PNAE? Como acessa essas PP's? E se não, quais os motivos?

AGRICULTORES FAMILIARES	Nº DE ENTREVISTADOS	NÃO RESPONDERAM	DISTRITOS DO MUNICÍPIO
INDÍGENAS	NENHUM (INFORMAÇÃO VIA EMATER)	NENHUM	SANTO ANTÃO
ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA	CINCO	UM	SANTO ANTÃO
AGRICULTORES FAMILIARES	TRINTA E CINCO	QUATRO	SANTO ANTÃO, B. DO MONTE, SEDE, S. VALENTIN, ARROIO GRANDE, ARROIO DO SÓ

Quadro 15 - Representação das entrevistas feitas aos Agricultores Familiares

Fonte: Autora

4.6.1 Comunidades Indígenas

Pelas informações obtidas pelo Técnico da Emater que trabalha com a comunidade Indígena Guarani Mbyá da Aldeia Guaviraty, distrito de Santo Antão, está constituída por 18 núcleos familiares, totalizando 66 indígenas, sendo que 23 são menores de 12 anos.

Há mais de 30 anos viviam em uma pequena faixa de terra localizada em um barranco, entre a BR 292 e a cerca da uma fazenda, hoje através de uma decisão judicial, foram concedidas 77 ha em comodato pelo Estado, por um período de 20 anos, a partir de 2012, onde moram atualmente.

A comunidade apresenta algumas características particulares, algumas vêm a estabelecer referentes sobre a não participação no PNAE. Moram em oito casas provisórias de madeira, que estão em construção e uma cozinha para a Escola, evidenciando a falta de moradia digna para esta comunidade. A oferta de água é feita pela Corsan, mas eles devem caminhar até a estrada interna da Aldeia para realizar o transporte da água. Não possuem energia elétrica, as condições de higiene são muito precárias, a cozinha é a céu aberto, e preparam os alimentos com fogo de chão.

No que se refere à possibilidade de produção de alimentos, seja para consumo e/o comercialização, a aldeia apresenta:

[...] solo arenoso e pobre, com presença de erosão laminar e alguns sulcos rasos, predominando como vegetação natural de campo sujo, “rabo de burro” e gravatás, necessitando de correção de pH e adubação orgânica. A aldeia é “cortada” por estrada antiga sendo que, em cada uma das partes existe um açude. Um destes açudes possui pequena lâmina d’água e pequena profundidade, sendo abastecido por um pequeno banhado ali existente (Emater/Escritório Municipal Santa Maria, 2013, p. 1).

O informe da Emater acrescenta que o tipo de solo arenoso é propício para o plantio de aipim, de batata doce e de amendoim, alimentos estes, que são parte da cultura guarani. Entretanto, a comunidade Kaigang, além de estar dentro da cidade, e possuir um pomar com goiabeiras, citrus, figueiras e maracujá, canteiros de hortaliças, produz alface, repolho, beterraba, cenoura, salsinha e couve-flor. Estes são os alimentos da comunidade.

A comunidade Indígena Guarani Mbyá da Aldeia Guaviráty, não apresenta condições naturais (solos, água) e de infraestrutura que lhe permita criar um sistema de produção de alimentos adequados para a comercialização dentro do PNAE.

4.6.2 Assentados da Reforma Agrária

O Assentamento Carlos Marighella foi instituído na proposta de reforma agrária estadual, no governo Olívio Dutra (1999/2002), através da política de crédito fundiário intitulado Banco da Terra. O assentamento foi instituído no ano 2000, no Distrito de São Antão, antiga fazenda Santa Marta, trazendo uma proposta diferenciada, tendo um formato de cooperativa de produção agropecuária, cujo eixo é o trabalho coletivo, sem propriedade particular da terra e a produção desenvolvida num embasamento agroecológico.

[...] os requisitos para participar do assentamento era estar unidos numa cooperativa e produção agroecológica, tínhamos que assinar um documento [...] (Entrevistado B).

Devemos salientar que este assentamento teve reconhecimento nacional e internacional pela proposta ousada que oferecia na sua implementação, mas sofreu uma ruptura do projeto inicial por vários motivos, dentre os quais, foram destacados pelos entrevistados: problemas políticos; não estarem preparados para desenvolver um processo “coletivo”; falta de assistência técnica de forma geral; nenhuma formação agroecológica; conflitos de convivência fundamentados nesta nova proposta de inovação coletiva:

[...] as famílias que vieram no início, 25 no total, onde 18 eram lideranças do MST, não foram por sorteio e sim por uma *proposta de projeto*, não teve articulação para se conhecer os vizinhos, não se sabia que era trabalhador[...] (Entrevistado B).

Foram visitadas nove famílias assentadas, sendo que cinco foram entrevistados: uma família de aposentado, e quatro casas visitadas não se encontrava ninguém. Segundo os entrevistados moram hoje 12 famílias, segundo informações da Emater Municipal estão registradas 15 famílias.

A média de hectares dos lotes das famílias assentadas é de 12 ha, alguns lotes apresentam quatro ha de áreas de APP (existência de banhados e nascentes, tem um açude de 1,5 ha), o que reduz a possibilidade de trabalho agrícola fundamentalmente.

Todos se identificam como agricultores, seus antepassados foram agricultores, mas seus filhos hoje já estão se formando e trabalhando na cidade.

Passaram três anos com o Talão do Produtor suspenso em função da regularização do assentamento, motivo que fez com que muitos assentados desistissem de ficar no lote. Suas atividades basicamente estão centradas na produção de olericultura, algumas agroindústrias de farináceos e queijos.

Todos estão cooperativados (sócios da Coopercedro), o que facilita a comercialização de seus produtos, pois a cooperativa oferece o transporte para a coleta dos produtos a serem vendidos. Estes produtos são vendidos diretamente pela cooperativa, para o mercado institucional, nos programas Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e para o PNAE.

Dentre os aspectos interessantes do diálogo feito com estes agricultores, está o de que, de forma geral, produzem menos que a demanda, e isso acontece segundo suas reflexões por três razões: limitação de força de trabalho, “mão de obra”, todos trabalham com mão de obra familiar. Na verdade, a situação se resume a: nos 5 dias da semana com o trabalho do casal, e nos fins de semana, com os filhos sempre e quando eles retornarem; “tudo o que produzem é vendido”, ou seja o 100%; os preços pagos pela Cooperativa estão determinados pela CONAB, e “são preços muito baixos”, segundo o agricultor disse:

Ficando em casa trabalhando e vendendo particular ganho 3 vezes mais, pois produzo galinha criola, crio leitões, vendo ovos, mais a minha produção de horta. Mas como tenho um acordo com a Cooperativa, entrego a minha produção de beterraba e cenoura, e todo o resto eles levam, que se completa com o que produzem outras famílias, para vender para os Programas e para o Restaurante Municipal. Além disso, não tenho transporte, e isso é uma grande limitante para mim. (Entrevistado B).

Quando fizemos referência à assistência técnica, nos deparamos com opiniões divergentes, um informante diz:

[...] a assistência técnica é feita pelo sistema de ATES/INCRA, convênio Emater, composto por um agrônomo que nada faz e uma assistente da área social, que faz o trabalho dela [...] (Entrevistado B)

Também fez referência de que os técnicos não trabalham, pois eles geralmente têm duas atitudes: indicam o que tem que ser feito ou perguntam o que querem fazer. Das duas formas eles propõem alternativas, mas não podem focar a produção só em leite, por exemplo, ou só porco, e além disso, as propostas sempre levam inseridos investimentos, e os assentados não possuem dinheiro, a AF não tem dinheiro:

[...] para me sustentar tenho que fazer de tudo, menos matar e roubar..., o povo da RA e da AF esta na merda. Tudo é parte do governo, do MST e do sistema, se não criar outra forma de lutar, vai ter técnico responsável? (Entrevistado B)

Enquanto que outro informante diz: “[...] a assistência técnica que está dirigindo e organizando a produção é da Cooperativa Coopercedro” (Entrevistado C).

É importante salientar estes depoimentos porque além de apresentarem antagonismos, serão retomados na análise e discussão de dados, no intuito de mostrar que para a participação da AF no PNAE se faz necessário o assessoramento técnico, que fundamentaremos nesse tópico.

Uns dos entrevistados fez referência a um técnico da Emater, que já se aposentou: Eng. Zata, considerando-o como excelente técnico, que se preocupava e estava presente com os agricultores: “o Zata, *ele, jogava a partida toda*”, referindo-se que sua assessoria estava na produção, no planejamento, na comercialização, resolvia os problemas beneficiando o agricultor.

Referente às informações sobre a comercialização dos produtos, foi dito que todas as terças feiras o caminhão da Coopercedro pega os produtos, e somente um agricultor faz a entrega. Dialogando sobre o PNAE, um dos entrevistados afirmou

conhecer o PAA e o PNAE, mas não saber se vende para os dois, pois ele entrega a produção para a Cooperativa e é ela que faz a distribuição. A preocupação do agricultor reside no fato de que, não é possível vender para os dois programas utilizando o mesmo talão do produtor, temendo sofrer problemas previdenciários. O diálogo foi finalizado com as reflexões sobre a RA e os assentados, e a realidade que enfrentam hoje e as PP's agrícolas:

[...] positivamente não tem programa governamental que vai dar sustentabilidade a RA nunca mais, a não ser que troque de presidente, que vai retomar a RA, mais não tem programa nem dinheiro. Existem programas, dinheiro, para quem esta na "terra" se sustentando com os bancos que não são do governo, ele empresta e tem que se pagar, com CPF sujo não se tem mais crédito. O MST vai ficar para sempre, é a historia de um povo que lutou. (Entrevistado B)

4.6.3 Agricultores Familiares

Nesta categoria, foram visitados 40 agricultores dos Distritos de Santo Antônio, Boca do Monte, São Valentim e da Sede do município. Desses, 36 aceitaram ser entrevistados e participar da pesquisa. As entrevistas além de proporcionar a sustentação da investigação, revelaram histórias de vida muito interessantes, carregadas de conhecimento empírico e de sabedoria popular, elementos estes que proporcionaram um diálogo fluido e acolhedor.

Vindos de outros municípios majoritariamente, mas radicados há mais de três gerações no Município de Santa Maria, continuam mantendo seus vínculos com suas origens e se sentem identificados com o lugar onde moram.

Estes agricultores se caracterizam por ter uma média de idade acima dos 48 anos, sua propriedade constitui-se de 3,5 ha em média. O grupo familiar de forma geral está constituído pelo casal e dois filhos, dos quais mais de 90% não moram na propriedade. Neste cenário, evidenciou-se que a mão de obra (MO) da unidade de produção, está sustentada pelo casal que mora na propriedade. Sentem a falta do retorno dos filhos para "a terra", mas ao mesmo tempo se sentem orgulhosos com a possibilidade de os filhos estudarem e terem uma vida menos dolorosa/sacrificada. Um dos entrevistados manifestou: "[...] a minha vida é a terra, mas o trabalho é duro, sofrido, e a gente quer o melhor para os filhos." (Entrevistado M)

Em poucas situações, os agricultores se desenvolvem em atividades que proporcionem rentabilidade fora da propriedade (pluriatividade), basicamente todos os entrevistados se dedicam à horticultura, produção de leite, criações (galinhas, porco, etc.), agroindústrias e, no Distrito de Arroio Grande, majoritariamente praticam a fumicultura.

Todos os entrevistados possuem DAP, requerimento obrigatório para participar nos Programas das PP's Agrícolas.

Dos 35 entrevistados, vinte não possuem assistência técnica que visite a sua propriedade pelo menos duas vezes ao ano. Neste sentido, foi manifestado nas entrevistas, inclusive pelos que foram visitados, que a Instituição responsável pela assistência técnica é a Emater, que não faz nenhum tipo de assessoramento e acompanhamento técnico na área da produção, planejamento, organização e gestão da propriedade. Algumas visitas são feitas pela solicitação dos agricultores por demandas específicas. Novamente foi lembrado o nome do Eng. Agrônomo Zata, como uma referência da assistência técnica, que atuava na Emater, principalmente nos distritos de Arroio Grande e Santo Antão.

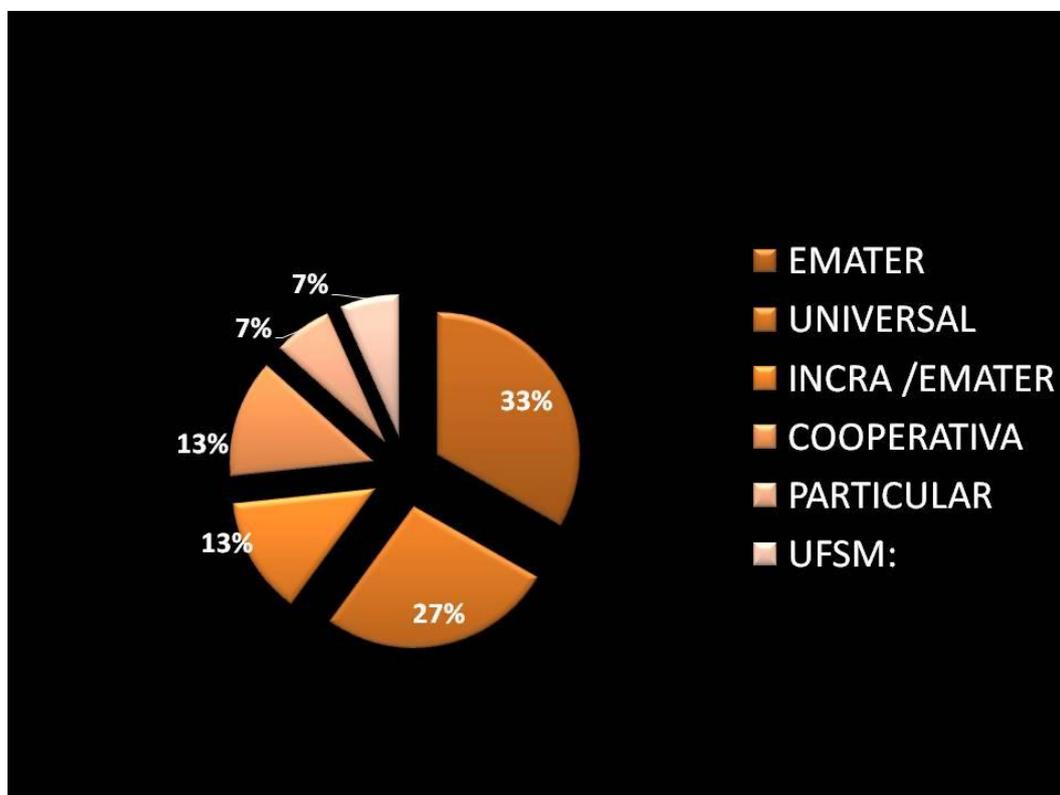


Figura 7 - Assistência técnica recebida pelos agricultores

Fonte: Autora

Em algumas entrevistas foi manifestado o interesse por aprender e estudar, fazendo uso da internet como ferramenta de informação e pesquisa, programas de TV, participação em cursos quando se apresenta a possibilidade, focados geralmente na produção orgânica, pois muitos tem certeza que a produção hortícola gera lucro, e se conseguissem implementar as práticas de produção orgânica, elevariam seus lucros, pois existe uma grande demanda. São conscientes que estão limitados por diferentes fatores, tanto de caráter endógeno quanto exógeno. Em uma entrevista o agricultor disse: “[...] o agricultor tem dificuldades, tem que prestar mais atenção para ele”. (Entrevistado FF)

Mais dos 50% dos entrevistados manifestaram estar vinculados a uma cooperativa: Cresol, Sicredi, Coopercedro e Terra Santa. Para nossa pesquisa consideramos a vinculação com a cooperativa Coopercedro, que é a que apresenta DAP Jurídica de âmbito regional, sendo a via de comercialização dos alimentos para o PNAE. As entrevistas refletiram que sendo associados, não vendem para a cooperativa. Um dos agricultores falou:

Tem desorganização na Cooperativa, não tem planejamento da produção. O bloco com limite, ai se pega outro bloco de outro produtor que tem espaço para cota e vendem no bloco dele. Não tem bons olhos para integração dos novos, que plantam e vendem e pagam qualquer preço, e quem sempre planta perde (Entrevistado W).

Não participam de financiamentos, crédito ou custeio, para desenvolver suas atividades produtivas ou de infraestrutura. Um agricultor manifestou: “[...] a gente trabalha muito, o lucro é pouco, não dá para se endividar, porque aí complica.” (Entrevistado J). Sendo que, não tem incentivos por parte do município para a produção local e, ainda, trazem de fora a produção hortícola.

Dentro de seu sistema de produção, trabalham basicamente de forma convencional, mas muitos, poderia se afirmar, utilizam práticas ou modos de produção orgânica, utilizando insumos orgânicos gerados na propriedade, principalmente para a produção hortícola. Eles mesmos fazem seu planejamento da produção, sem assessoria técnica, baseados no conhecimento empírico, na observação e na experiência é que constituem o alicerce de seu trabalho.

Encontramos nesses diálogos respostas reveladoras para pesquisa, que nos possibilitam identificar os aspectos/elementos que limitam a não participação da AF no PNAE, definidas pelos agricultores, que no contexto iremos enumerá-las em

ordem de prioridades. Estas prioridades estarão determinadas pela análise de dados, que serão apresentadas no item discussão e avaliação.

4.7 Apresentação dos atores envolvidos no PNAE

Os atores que participam do PNAE estão representados pela Entidade Executora (EEx), na figura do gestor público do município, através de sua Secretaria Municipal de Educação; as Entidades Articuladoras (EA) representadas nas figuras do Sindicato de Trabalhadores Rurais, Emater e o Conselho de Alimentação Escolar (CAE). No que se refere ao desempenho de suas funções ou atribuições, foram explicitadas, anteriormente, nos capítulos 4 (4.8) e 5 (Figura 6), que apresenta a estruturação do modelo da pesquisa.

Os entrevistados respondem a figuras representativas de cada entidade, as abordagens feitas nas entrevistas e questionários, permitiram compreender a lógica de entendimento do Programa, assim como a forma e tipo de vinculação com a AF.

4.7.1 Entidade Executora

A EEx, representada pela Secretaria de Educação do Município, foi contatada várias vezes, via e-mail e telefone, solicitando uma entrevista para ter conhecimento sobre o PNAE e seu andamento no Município, não tendo sido obtido retorno algum.

Os dados fornecidos pela EEx, foram obtidos pela Nutricionista da SMED, que tem a responsabilidade da gestão e execução do PNAE.

No diálogo com a Nutricionista, se determinaram em avanços e limites da gestão e execução do Programa, aspectos legais que não estão sendo cumpridos, aspectos do processo da “Chamada Pública” e aquisição de alimentos, tipos de alimentos fornecidos aos alunos das escolas Municipais, participação das Cooperativas da AF neste processo.

Referente aos avanços e limitações, o parâmetro de comparação foi 2010/13, período da implementação do Programa no município até dezembro de 2013. Dentro dos avanços foram destacados:

- 1 – Situação consolidada, os agricultores tem espaço para a venda através de suas cooperativas, se faz a oferta para os agricultores locais.

- 2 –Estão planejando o cardápio respeitando a sazonalidade dos alimentos, que oferece oportunidades de consumo sadio por parte dos educandos.
- 3 –Incorporou-se ao cardápio: bebida láctea, iogurte e doce de leite.

Quanto às limitações que são decorrentes de aspectos institucionais da EEx, pode-se identificar, que desde 2009, é a Nutricionista que assume tarefas e responsabilidades correspondentes a outros setores da gestão pública. E de acordo com o estabelecido na Lei, pelo número de alunos assistidos pelo Programa, a Prefeitura deveria contratar quatro nutricionistas. A nutricionista se manifestou, falando: “[...] a gente faz o que se pode, mas fazemos nossa parte”.

Foi informado que no fim ano acabava o contrato de comodato de uso do “entreposto” (exigência da Lei 11.947/09 para a EEx), onde a Cooperativa da AF entregar seus produtos, para logo serem distribuídos para as escolas. Para esta situação não se havia considerado algum tipo de solução.

Com relação à “chamada pública”, são feitas duas por ano, todo o processo é feito pela Nutricionista. Isso acontece pelo fato de que a Prefeitura informatizou o sistema para as licitações, não incluíram o processo de chamada pública, portanto a comissão de licitações fica omissa a este processo.

As chamadas públicas são enviadas à procuradoria, logo a contabilidade, sendo esta que estuda e visualiza o orçamento para ser aprovado, sem que este orçamento possa levar a algum impacto financeiro para a Prefeitura, deve ter sustentação legal orçamentária. Logo é publicada na internet, nos jornais de circulação local e regional. A publicação se faz na frente dos interessados, fornecedores habituais, representados pela Coopercedro fornecedora de hortaliças, arroz, feijão, massas, Cooperterra leite e derivados, e de uma Cooperativa de Porto Alegre frango e carne moída. É feita uma ata para registrar o evento.

Com os fornecedores se faz um contrato em três vias, empenho de forma diferenciada e para cada um, já a prefeitura trabalha com vários públicos, ex. EJA, sendo que os fornecedores trabalham com sete tipos de recursos. São arquivados empenhos, contratos, notas fiscais e chamadas públicas, para evitar qualquer situação constrangedora.

A solicitação dos alimentos é planejada pela Prefeitura, a demanda é entregue às cooperativas com uma semana de antecedência para que possam ser cumpridos os prazos estipulados e as escolas recebam os alimentos em dia e forma.

Alegaram que não têm conhecimento do que fornece cada agricultor e quanto fornece, pois são as cooperativas que entregam.

Com relação às informações prestadas por técnicos da Prefeitura, de que 90% dos alimentos comprados para o PNAE não são dos agricultores locais e sim de atravessadores, a Nutricionista respondeu que não sabe, e que nem teria condições de poder verificar isso.

Finalizou-se a entrevista, perguntado quanto foi empregado do recurso do FNDE para a compra da AF neste ano e a relação com anos anteriores. Oferecendo os seguintes resultados: em 2010 atingiram 11%, 2011 não tinha como oferecer a informação, 2012 28% e 2013 se chegou a menos de 26%, apresentando diminuição com referência ao ano anterior.

Informando esses resultados, foi perguntado qual o motivo de não atingir o 30% como indica a Lei 11.497/09, preferiu se omitir na resposta. Concluiu o diálogo: “[...] tenho muito trabalho, além da conta, mais saber que 30 mil alunos fizeram uma refeição equilibrada vale a pena todo o trabalho”.

4.7.2 Entidades Articuladoras

As entidades articuladoras (EA), como expressa sua denominação, tem a função de articular, de oferecer uma logística representada por ações e metas estabelecidas junto aos agricultores seja na área de produção, de gestão, de planejamento, sobre a legislação sobre a área gastronômica (agroindústrias em geral), oportunizar as DAP's, dar conhecer e informar sobre as Políticas Públicas e Agrícolas e suas oportunidades de participação, fazer os projetos de venda para os agricultores participarem da chamada pública.

4.7.2.1 Emater

A equipe técnica da Emater Municipal de Santa Maria está composta por quatro Engenheiros Agrônomos, um Técnico em Agricultura, um Téc. Agrário. Um Médico veterinário, uma Pedagoga, uma Professora e um Téc, em Contabilidade. Desenvolve seu trabalho há 40 anos e trabalha em parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Rural assim como, com o INCRA no convenio de ATES.

A entrevista foi realizada com o Chefe do Escritório Municipal, no diálogo mantido manifestou-se o interesse do trabalho deles referente aos agricultores familiares e especificamente, com aqueles que participam da venda de sua produção para o PNAE.

Na relação de atendimento entre técnicos e agricultores assistidos, estaria representada por 65 agricultores por cada técnico, significando isso, uma visita anual por propriedade, dentro das metas da instituição, num universo de mais de 1.500 AF.

Oferecem assistência técnica específica para hortigranjeiros, para a implementação de agroindústrias, não trabalham mercados para os agricultores, incluindo o institucional.

Desconhecem o número de agricultores que vendem em feiras, para o PAA e PNAE, pois desde o ano 2000, a SDR assumiu essa área e perderam o controle.

Não dão assistência técnica no planejamento da atividade de produção para os que vendem seus produtos para o PNAE, no entanto tem-se o registro no Estado de Situação do Município, que 87 agricultores entregam para o Programa, tendo a AF 29,70% de participação no PNAE. Considerando especificamente o contexto da AF (1.567), comporta um universo muito grande, e a Instituição não tem pernas para abarcar as demandas.

Dentro do PNAE, se enxergam como “divulgadores do Programa”, acreditando que o PNAE é um instrumento para o desenvolvimento da AF, mas que falta muita informação.

Acreditam que o processo de participação e de gestão do PNAE, se encontra muito fragmentado, não se tem uma avaliação em conjunto, sistêmica da realidade, o que permite que mais dos 70% da produção hortícola venha de fora.

4.7.2.2 O Sindicato dos Trabalhadores Rurais

A STR forma entrevistados o Secretário e Presidente, num diálogo conjunto. O sindicato tem 51 anos (16/04/62) de atuação no município, com 4.500 associados. A prestação de seus serviços está orientada aos: Benefícios Previdenciários, Cadastros, Declarações, Financiamentos, Serviços Gerais e na Convenção Coletiva de Trabalho, assim como atendem as demandas de suas políticas sociais.

Não oferecem assistência técnica, quem faz é a Emater, mas reconhecem que o STR tem dinheiro para contratação de Assistência Técnica, mas os estatutos

deveriam ser modificados para que isso aconteça. Foi lembrado novamente, pelo trabalho junto a Emater feito anos antes, o Eng. Agrônomo Zata, como um referencial técnico e da AF.

São os responsáveis pela emissão da DAP's, declarando que no Município tem 1688 DAP's, com 298 desativadas por vencimento ou mudança de categoria. No diálogo ficou explícito que o PNAE é um programa que apresenta grandes possibilidades para a AF, mas que é muito burocrático. Nesse contexto ficou muito claro que não conhecem ou não possuem a informação suficiente sobre o Programa.

Acreditam que os agricultores não se envolvem, pois não gostam de se envolver com processos burocráticos, assim como apresentam receios para se integrar aos processos de cooperativismo.

No que se refere ao associativismo, o exemplo mencionado foi que na localidade de 3 Barras (Distrito de Arroio Grande), 85% são agricultores que produzem hortícolas, e são muito poucos os cooperativados e que vendem para o PNAE. Também a relação oferta e demanda, que é muito expressiva, Município com uma população urbana de 248.347 mil habitantes, influência para que os agricultores não vendam para o mercado institucional. Considerando que na veda do mercado institucional, se passam 60 ou mais dias para receber, em quanto que numa feira o dinheiro se recebe na hora.

De forma geral o agricultor não conhece a Lei, essa informação nunca chega na ponta do agricultor, sendo um elemento a mais para desestimular sua participação no Programa.

4.7.2.3 As Cooperativas da AF

Existem duas cooperativas que representam a AF no Município: Cooperativa Central de Desenvolvimento Rural dos Agricultores Familiares de Santa Maria (Coopercedro) e a Cooperativa Terra Santa.

A Coopercedro tem uma trajetória no trabalho com PP's, enquanto a Terra Santa começa sua atuação recentemente, não participando do Programa, as duas com abrangência regional de atuação.

4.7.2.4 Coopercedro

A entrevista foi concedida pelo representante da diretoria, quem aportou diferentes olhares do processo de trabalho que tem desenvolvido a cooperativa durante seus sete anos de trajetória no Município. Fundada em 2006, é o referencial na comercialização dos alimentos da AF para o PNAE no Município, possui hoje 104 associados ativos e 20 Assentados.

O objetivo de sua formação/fundação foi sustentado na possibilidade de acessar PP's Sociais e Agrícolas, para garantir a comercialização dos produtos da AF da região central. Além disso, buscar o fortalecimento da AF não somente no aspecto produtivo, desenvolvendo ações para seu desenvolvimento.

Criada a cooperativa como uma fermenta de organização e produção para enfrentar a demanda do mercado, surge sem estrutura de sustentação. Sendo o acesso ao PAA, programa social e agrícola vinculado ao Programa Fome Zero, é que vai permitir a consolidação da cooperativa, que emerge com organização e estruturação a partir de 2011.

Foi pioneira no acesso ao PAA no RS, que foi desenvolvido desde sua fundação. Hoje fornece alimentos além deste programa que beneficia 28 entidades, para o PNAE, que atende a demanda de 70 escolas municipais e para o Restaurante Popular do Município.

Sua estrutura de RR HH hoje, esta constituída por três técnicos da área agrária (dois Engenheiros Agrônomos e um Tec. Agrário) e na administração duas funcionárias. Dentro de sua política de atendimento aos AF, foi expresso:

Não temos que atender todos os agricultores familiares, nem todos os da região, nem todas as comunidades tradicionais e nem todos os assentamentos. Vamos atender aquelas pessoas que a nossa estrutura permite o atendimento e as que querem trabalhar. A orientação da Coopercedro é trabalhar com o grupo que quer, que se sente dono disto, aqui. (Representante da Coopercedro).

Enquanto que sua estrutura de logística está representada por: um prédio cedido pela Prefeitura na Praça Saturnino de Brito, no centro da cidade, onde fica administração e um local de venda dos produtos dos associados; uma camionete, de uso permanente para os técnicos desenvolverem seu trabalho e um caminhão, para a realização da comercialização dos produtos dos agricultores, ambos obtidos com recursos públicos da Política Territorial. Possuem em forma de cedência, um

entreposto/depósito com câmara fria, alugado pela Prefeitura do Município (Figura 8).

POLÍTICA Editora: Tician Fontana ☎ 3220-1869 tician.fontana@diariosm.com.br **DIÁRIO DE SANTA MARIA** TERÇA-FEIRA, 3 DE DEZEMBRO DE 2013

ASSISTÊNCIA SOCIAL Coopercedro teme ficar sem condições de operar

Um serviço que não pode parar

SOLIDARIEDADE NA BERLINDA
Abrigo Espírita José Oscar Pithan, que atende 52 idosos, é uma das entidades que podem deixar de oferecer serviço

MARCELO MARTINS
marcelo.martins@diariosm.com.br

A SITUAÇÃO

Referência desde 2007 no fornecimento de alimentos para instituições beneficentes de Santa Maria, a Cooperativa Central de Desenvolvimento Rural (Coopercedro) vive dias de apreensão. Isso porque, a direção da cooperativa afirma estar arcando com atribuições que seriam de responsabilidade da prefeitura. O atual presidente da Coopercedro, Fernando Lima, informou que a cooperativa tem pago o aluguel de uma sala, que serve para armazenar e fazer a distribuição dos produtos, a um custo de R\$ 2,8 mil mensais.

Alcione Piasentin, da direção da Coopercedro, teme que o projeto seja interrompido. Atualmente, a cooperativa é responsável pelo fornecimento de alimentos para 28 entidades beneficentes, sete cozinhas comunitárias e para o Restaurante Popular Dom Ivo Lorscheiter. A Coopercedro não conta com um levantamento de quantas pessoas são beneficiadas por esse trabalho, mas projeta que, por entidade beneficiada, o número vari de 50 a 100 pessoas por dia.

- Gastamos R\$ 15 mil por mês para pagar os prestadores de serviços e mais R\$ 2,8 mil mensais para o aluguel. A prefeitura não tem se envolvido e estamos arcando com tudo - afirma Piasentin.

O desafio da Coopercedro é viabilizar um projeto junto à Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) para conseguir, a partir do próximo ano, recursos públicos do Programa de Aquisição de Alimentos, do Programa Fome Zero, para ajudar com a cobrir parte dos gastos.

- A Cooperativa Central de Desenvolvimento Rural (Coopercedro), com sede em Santa Maria, desenvolve, desde janeiro deste ano, um projeto que dá suporte a 28 entidades beneficentes, a 7 cozinhas comunitárias e ao Restaurante Popular Dom Ivo Lorscheiter
- O projeto conta com recursos públicos do Programa de Aquisição de Alimentos (do governo federal), repassados pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) a associações e cooperativas rurais como parte do Programa Fome Zero, como é o caso da Coopercedro
- Em janeiro deste ano, a Conab repassou R\$ 324 mil à Coopercedro, depois que a cooperativa teve projeto aprovado para a liberação do recurso. O valor garante o funcionamento, até janeiro de 2014, das atividades das instituições beneficentes, das cozinhas comunitárias e do Restaurante Popular
- A direção da Coopercedro alega que a prefeitura não tem cumprido o que prometeu por meio de uma parceria com a cooperativa. Conforme a Coopercedro, há três anos a prefeitura alugou um espaço em um prédio, na Faixa Nova de Camobi, para facilitar o armazenamento e para fazer a distribuição dos produtos, como arroz, feijão, hortaliças, entre outros, às entidades. Porém, ainda em julho, a prefeitura teria comunicado que não pagaria mais o aluguel mensal de R\$ 2,8 mil a partir de setembro. Desde então, a cooperativa tem arcado com essa despesa
- A cooperativa também reclama da falta de ajuda da prefeitura, que não contribuiria para o pagamento de sete prestadores de serviço às atividades. Entre eles, estaria um técnico agrícola, designado pela prefeitura, que acompanha as atividades dos agricultores no campo. A Coopercedro afirma ter bancado a alimentação, ao longo de todo 2013, do Restaurante Popular

Prefeitura afirma ter dado contribuição à cooperativa

O secretário de Desenvolvimento Rural, Rodrigo Menna Barreto, diz que a prefeitura deu auxílio à cooperativa por três anos com o pagamento do aluguel da sala que é utilizada para armazenar os alimentos e que não foi feito qualquer novo pedido de ajuda para o Executivo. Menna Barreto também alega que a cooperativa, por contar com recursos próprios, poderia se manter.

- Há outras tantas cooperativas que estão começando e que precisam de um suporte, e é o que tem sido feito por nós.

Figura 8 - Situação em que vive a Coopercedro

Fonte: DSM, 03 dez. 2013.

Segundo as informações relacionadas a participação dos associados neste processo, a cooperativa identificou que 25% dos agricultores associados vende em feiras, e que 60% vendem para o PAA e 40% vendem para o PNAE,

Os alimentos oferecidos basicamente são: arroz, feijão, verduras e legumes e alimentos processados. Para melhorar a possibilidade de acesso ao mercado, agregando valor à matéria prima dos agricultores, estão desenvolvendo um projeto de Processamento Mínimo de Alimentos, sendo seu objetivo descascar e cortar hortaliças como mandioca, batatas, cenouras, assim como lavagem e preparação das folhosas.

No entanto, foi manifestado que não tem como fazer um planejamento produtivo estrito para as demandas, pois cada técnico deveria atender 50 agricultores semanais, e possuem somente um veículo para deslocamento de trabalho, sendo difícil desenvolver esse trabalho, já que os agricultores tem sua forma de trabalho. As visitas por agenda devem se efetuar cada 15 dias por agricultor com o objetivo de acompanhamento da produção além da assistência técnica.

Apresentam dificuldades que têm sido superadas, enquanto outras estão sendo, por exemplo, se tem convicção de que não podem depender da comercialização dos produtos somente das PP's: "Nós agricultores não devemos ficar dependentes das PP's, principalmente do PAA, o PNAE é Lei". (Representante da Coopercedro). Na produção de orgânicos por parte dos associados, foi manifestado:

Não podemos fomentar o orgânico, o ecológico para nossos agricultores. O agricultor não sabe fazer e nos não estamos preparados para dar essa sustentação. (Representantes da Coopercedro).

E uma das limitantes maiores a serem enfrentadas com seus sócios, que definem como "problema de fidelidade", é quando o agricultor vende para a cooperativa sua produção, mas nas entre safras, onde os preços têm variações no mercado e aumentam, ele vende para fora da cooperativa: "[...] não é fiel a sua cooperativa, não tem entendimento que a organização também é dele [...]". (Representante da Coopercedro).

Para formação e capacitação na área do cooperativismo, são apoiados pelo Programa do Estado da SDR e contam também com a Emater.

Relacionado ao PNAE, atendem 30 escolas estaduais e 70 municipais, atendendo a demanda na qual estão inseridos. Acreditando que o Programa é um bom instrumento que permite o desenvolvimento da AF, pois se tem garantia da comercialização dos seus produtos, que gera uma receita fixa que ode permitir investimentos.

De forma geral os Agricultores não conhecem o Programa, conhecem um pouco da Lei e não conhecem as modificações, segundo afirmações feitas na entrevista com o representante da Coopercedro.

De forma geral o Programa veio para beneficiar à AF, garantindo uma receita estável durante todo o ano, onde com planejamento o agricultor tem um ingresso assegurado, essa é a percepção da Coopercedro sobre o Programa.

E o problema que se apresenta como negativo, desde a perspectiva deles este orientado em direção os gestores públicos, que manifestam interpretações ou entendimento diferenciado sobre a Lei. A cooperativa apresenta dificuldades, tem superados desafios e certamente terá outros pela frente, a procura de fortalecer a AF e seu desenvolvimento.

4.7.3 O Conselho de Alimentação Escolar (CAE)

Conseguimos fazer a entrevista com um integrante do CAE, começando o relato pela sua gestão que foi durante dois períodos: 10/11/2009 até dezembro de 2013. Foi instituído outro conselho no final de 2013, o qual ela presidirá por quatro anos. Formado por sete representantes: Profissionais da área de educação e alunos (professores, associação dos servidores da educação etc.); Pais de alunos (indicados pelas APM's, Sociedade civil, associações comunitárias de bairro, associações comerciais, entidades religiosas etc.); Executivo (indicado pelo prefeito).

Ciente dos objetivos do CAE, entendendo que perpassa sua função de fiscalização orçamentária (a Prefeitura submete a prestação de contas do recurso do FNDE, e o CAE dá seu aval), de forma *a priori* deve visitar escolas para conhecer a realidade que ali acontece sobre a alimentação escolar, verificação e cumprimento do cardápio, como são utilizadas as verbas dos repasses, se o Município aplica a compra dos 30% da AF, visitar agricultores e fazer parcerias (por exemplo, a Emater fará um trabalho junto ao CAE).

Contou que até 2012 tinham um planejamento e uma agenda para trabalhar com as escolas, mas em 2013 não se conseguiram organizar o trabalho, tendo sido um ano difícil de acompanhar o processo. No município a verba do repasse do FNDE, está escolarizada, o que delegava a responsabilidade para as escolas a compra dos alimentos da AF, gerando dificuldades:

A verba é dividida entre as escolas, e se tinha a dificuldade de como a escola iria comprar dos agricultores. O que acontece como o agricultor? Não tem como vender o seu produto porque eles são pequenos agricultores, pelo menos isso foi o que nos passaram como conselho e do ponto de vista legal, a documentação exigida para vender para escola. (Integrante do CAE).

Provocando uma série de conflitos, de mal entendidos sobre a interpretação da Lei e as ações do Gestor Público e as Direções de Escolas e Professores, se determina que os 30% do repasse para a compra de alimentos da AF, fica na Prefeitura e ela faz a compra junto à Cooperativa.

No diálogo da entrevista foi revelado que o Tribunal de Contas tem feito apontamentos da gestão da escolarização da merenda escolar. Esses apontamentos estão referidos ao montante do repasse que recebem as escolas, o qual é menor do valor que deveria ser usado na licitação (os alimentos comprados pelas escolas devem ser licitados de acordo com a Lei 8.666 /93 das licitações públicas).

Também receberam apontamentos do Cecane/UFRGS, que presta assessoria sobre a gestão do PNAE, no que se refere à Nutricionista. O Gestor Público (EEx) mantém uma nutricionista para o Programa que atende mais de 20.000 alunos e 70 escolas. Este fato já foi comunicado a Entidade Executora, quem ainda não deu solução ao problema.

Em 2010 tiveram um embate com a EEx, pois esta apresentou uma vontade política de privatizar/terceirizar a merenda escolar, e através do CAE se tornou público o problema e se chamou a atenção da sociedade civil, diluindo-se o problema da terceirização.

Com relação às parcelas do repasse pelo FNDE, são dez parcelas anuais (a partir do mês de fevereiro, para a cobertura de 200 dias letivos) que desde 2010 nunca tiveram atraso, são pagas na data estabelecida. No mês de dezembro foi feita uma agenda para trabalhar com os grupos de escolas (Direção e Professores), para avaliar como está sendo a alimentação dos alunos. Sabem extraoficialmente que tem vários problemas com as escolas, que pretendem identificar, para tomarem

as providencias necessárias. Logo após de ter conhecimento da situação se vai oficializar via documentação, para discutir as problemáticas junto a EEx.

O que é pertinente à legislação do programa, não tem um conhecimento profundo, já que recém foi constituído, mas mesmo assim, foram expostas algumas arbitrariedades como: não saber o valor do repasse, acreditar que as agroindústrias não podem vender para o Programa, desconhecer quanto compra a EEx de alimentos da AF, acreditando que atingiram mais ou menos 30%.

No âmbito da regulamentação da compra do mínimo 30% da AF, a EEx não atingiu o objetivo da Resolução 38/ 2009, e uma das causas poderia ser a dificuldade estrutural que a EEx apresenta, por exemplo, tendo unicamente uma nutricionista para atender 70 escolas, com a demanda de mais de 20 mil alunos, e não pelo recurso em si. Na reflexão sobre o porquê não se atinge os 30% mínimos, considerando que o Município tem agora duas Cooperativas de Agricultores Familiares, que podem participar outras cooperativas de outros lugares, existe a oferta demandada por mais de 20 mil alunos a resposta foi: “vamos investigar” (Integrante do CAE). A visão sobre a AF, não sentem eles engajados, acreditando que devem ter mais informação sobre o Programa:

Não a vejo muito inserida, posso estar errada, mas acho que tem desconhecimento muito grande, até vejo na TV em programas rurais, sobre a Alimentação Escolar e a AF, mas não são do RS. (Integrante do CAE).

Acredita se que o Programa possa vir a contribuir para o desenvolvimento da AF e da Região, pois a Lei propõe os resgates dos costumes das localidades e a AF proporciona essa possibilidade e junto à escola pode se resgatar a história da alimentação do Município e da Região, que tem origens de diferentes etnias (indígenas, negros, italianos, alemães, etc.). Entre as limitações, a primordial é ter uma nutricionista para dar conta de todo o programa. Entre os aspectos positivos que oferece o PNAE foi destacado o seguinte:

Tem uma abrangência para o futuro, pensar e fazer acontecer como está na Lei, na frente, que nos teríamos no Brasil! A Lei é exemplo no Mundo inteiro, não existe outra tão formatada e de tal abrangência. (Integrante do CAE).

5 DISCUSSÃO E ANÁLISE DE DADOS

Ao trabalhar com os diferentes atores do PNAE, no intuito de obter resultados que dialoguem com a problematização da pesquisa, nos deparamos com elementos que permitem reflexões diversas. Entre outras, retomamos alguns elementos que as PP's trazem como proposta para soluções coletivas, das demandas sociais, como é a participação. Neste processo de investigação nos deparamos, com uma realidade afastada da proposta de participação, tanto pelos agentes do PNAE, quanto pela sociedade civil. Existe um discurso ambíguo sobre a ideia de participação, que de fato esta vinculada as relações de poder em todas as esferas, o qual se verificou na pesquisa. Quando se fala de participação deve-se considerar a distribuição de poder e sua competência. Sem deixar de lembrar, que isso vai associado à priorização que levam implícitos os Programas participativos, que é a valorização do saber objetivo, que está definido pelo saber técnico-científico (informação), assim como as normas e regras. Geralmente, os programas sociais trazem implícito o reconhecimento dos atores sociais, o qual determina e gera políticas de engajamento para "novos grupos" a instâncias de poder, colocando esses atores nesse jogo de acordo com seu capital econômico, cultural, social e simbólico.

Sendo o PNAE uma PP's, que tenta privilegiar a gestão local, representada pela EEx, E. Articuladoras (Emater, STR), representações da sociedade civil (CAE), dando ênfase a AF neste processo, a convoca a participar, sem considerar efetivamente o "espaço rural brasileiro", em que ela se gesta, sendo historicamente excluída ou bloqueada de processos sociais.

5.1 Agricultores

A partir dos agricultores a falta de mão de obra é o fator determinante para a produção hortícola, e conseqüentemente de fornecimento para o PNAE. Destacou-se que o trabalho na produção hortícola demanda muito esforço braçal, geralmente é feito pelo casal, e dependendo da sazonalidade, em determinados momentos a mão de obra se faz muito intensa e com muita demanda em horas de trabalho.

O segundo aspecto está representado pelo desconhecimento do PNAE, quando o conhecem, é pelo nome e, às vezes, sabem que se vendem alimentos para a merenda das escolas.

O terceiro elemento a destacar é a informalidade da comercialização representada pelas feiras, que é o sustento da produção dos agricultores representada em hortigranjeiros e agroindústrias. Preferem vender direto na feira, que vender para o mercado institucional. Justifica-se este fato perante a possibilidade de que a feira permite o retorno imediato do dinheiro, tudo pode ser negociado quantias, preço. Contato direto com o cliente, o que permite legitimar a qualidade dos produtos, se for bom, certamente voltará para comprá-lo. As feiras têm acompanhado historicamente aos agricultores, é um mercado criado por eles, onde faziam suas trocas, que no contexto capitalista passam a ser vendidos. Se vendem para o mercado institucional via cooperativa, eles falam de forma geral: "ela demora muito em pagar", e isso diminui o capital de giro dos agricultores, que é geralmente muito baixo.

Outro fator a destacar é o clima, determinante para a produção e que não podem controlar, o que pode implicar a impossibilidade de cumprir com os contratos estabelecidos.

A incerteza do mercado é outro elemento identificado, já que as variações dos preços faz que muitas vezes devam vender seus produtos a um preço que não paga o custo de produção, dentro do mercado Institucional, principalmente na entre safra.

Faltam incentivos locais de custeio/investimento e financiamento, que estejam de acordo com a realidade dos agricultores, e que permitam de fato a viabilização de um projeto produtivo local que venha de acordo com a demanda.



Figura 9 - Limitações identificadas pelos Agricultores

Fonte: Autora

Estes dados evidenciam que as limitantes de acesso ao PNAE, estão fundamentadas pura e exclusivamente nos seus interesses e pontos de vista. Revelam a insuficiência de condições para o engajamento dos agricultores para a participação no PNAE, explicitando a dificuldade de integração ao mercado institucional.

5.2 Entidade executora

Pelos dados apresentados, existem problemas na gestão, apresenta irregularidades que foram apontadas pelo Tribunal de Contas, mas não foi identificada a limitação de não ter atingido ainda os 30% mínimos. Apresentando dados desde a implementação do Programa em 2010 até 2013, identifica-se um crescendo no valor de compra da AF, pois em 2010 atingiram 11%, em 2011 aumentaram, não recebendo informação qualitativa, mas certamente não superaram os 28% que atingiram em 2012. No ano de 2013 essa evolução positiva diminuiu, passou para menos de 26%, sem ter explicação para o fato. Verificamos que existe desde 2010 até 2013, uma diminuição de alunos em 5% e um aumento significativo de 36,89% no valor do recurso repassado pelo FNDE. Recordamos que o valor total do Recurso se calcula: $TR = \text{Número de alunos} \times \text{Número de dias} \times \text{Valor per capita}$, o qual teve um leve aumento depois de sua implementação.

Com um aumento de 18% no número de DAP's, o que significa que há maior número de agricultores habilitados a participar do Programa, em contradição ao número de AF, que diminuiu em 12% e a participação das cooperativas responsáveis pela venda de alimentos da AF, aumentaram 300%.

Tabela 5 - Dados representativos de Santa Maria sobre o PNAE 2010/13

	ANO 2010	ANO 2013	%
 Número de alunos atendidos	21.211	20.043	 5%
 Valor do repasse do FNDE	R\$ 1.342.860,00	R\$ 2.128.080,00	 36,89%
 30 % do valor do repasse	R\$ 402.858,00	R\$ 638.424,00	 36,89%
 Valor executado pela E Ex	11%	-26%	 136%
 Valor mínimo por Lei	30%	30%	 30%
 Nº de A F	1.798	1.567	 12%
 Nº de DAPs	1.264	1.560	 18%
 Nº de DAPs Jurídicas	1	3	 300%

Fontes: Relatório final do Produto 8. Qualificação de atores na perspectiva de implementação da Lei 11.947 de 2009 e informação verbal: Entidade Executora; STR; Emater do Município de Santa Maria; 2013.

Os números identificados, não respondem a escassa participação dos agricultores no PNAE, nem a identificação do fato de que a EEx não tenha alcançado os 30% mínimos na compra de alimentos da AF.

5.3 Entidades Articuladoras

A Emater, como Articuladora do Programa, considera-se como um elemento fragmentado dentro do PNAE, não se trabalha em conjunto, com parcerias com outras entidades que participam do Programa, que se vinculam a diversas áreas

(rural, econômica, cultural, política, econômica, etc.) perante a realidade do Município.

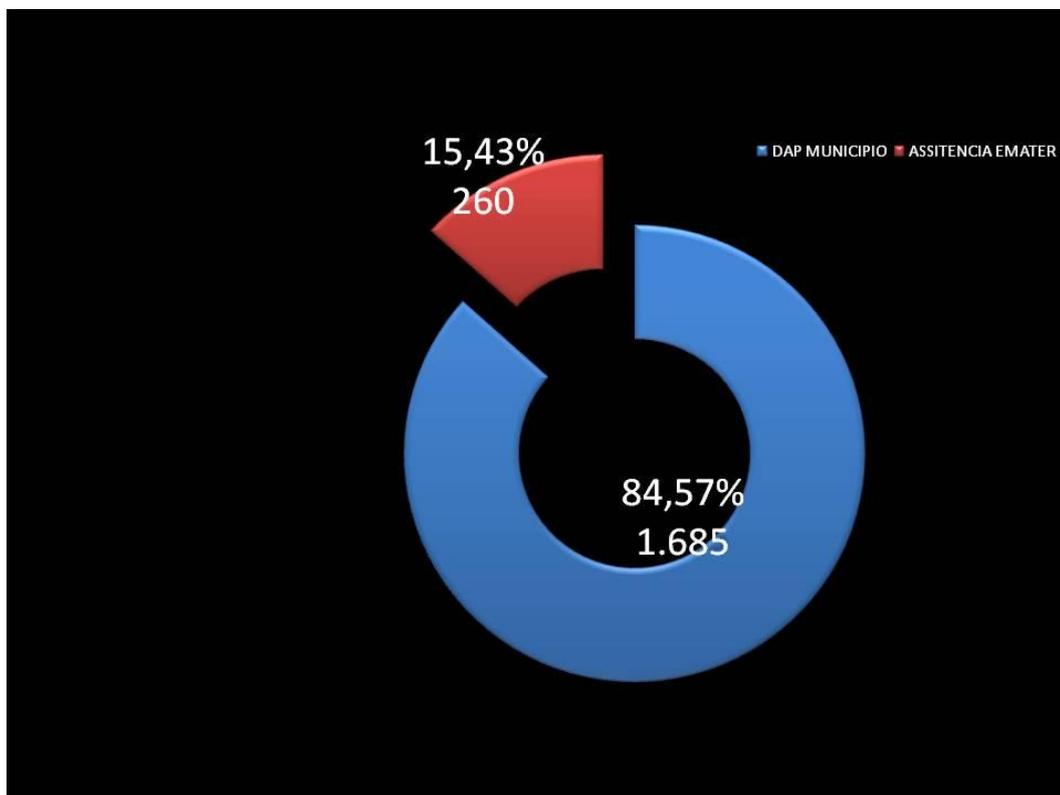


Figura 10 - Relação entre Assistência técnica (Emater) e Agricultores Familiares do Município
Fonte: Emater do Município de Santa Maria, 2013.

Veem-se limitados pelas demandas e as metas estabelecidas pela Instituição. Que superam a capacidade da equipe a ter um trabalho específico e diferenciado com os agricultores que vendem seus produtos para o PNAE, sentindo-se apenas divulgadores do Programa.

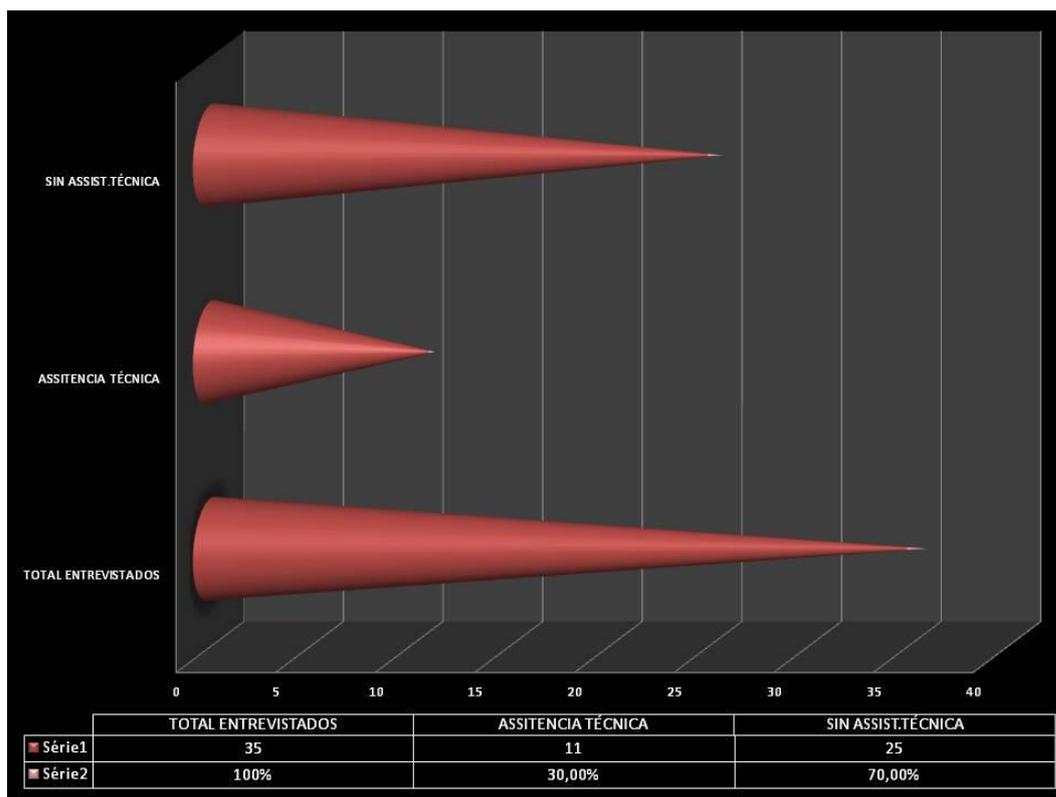


Figura 11 - Relação entre os agricultores entrevistados e a Assistência Técnica

Fonte: Autora

O STR, não está integrado ao processo do PNAE, suas funções como sindicato têm objetivos para outra realidade dos agricultores, e acreditam que a participação dos agricultores no programa, está limitada pela burocracia. O que demonstra pouco conhecimento das exigências que estabelece a Lei, para a participação da AF no Programa.

Coopercedro, seus associados são o público alvo, trabalham e tentam fortalecer esse grupo, evidenciando-se a fragilidade de sua gestão, da “fidelidade” de seus sócios e sua dependência das PP’s para sua sustentabilidade.

Segundo os dados obtidos nas entrevistas com os agricultores³⁷, os seis agricultores que entregam para a Cooperativa, não sabem em que Programas participam (PAA – PNAE). Assim como, dois manifestaram que não se pode vender

³⁷ Ver Anexos.

para os dois Programas, no Talão do Produtor³⁸ Esta informação é incorreta, pela Lei o agricultor Familiar pode vender até R\$ 360 mil reais/ano no seu talão.

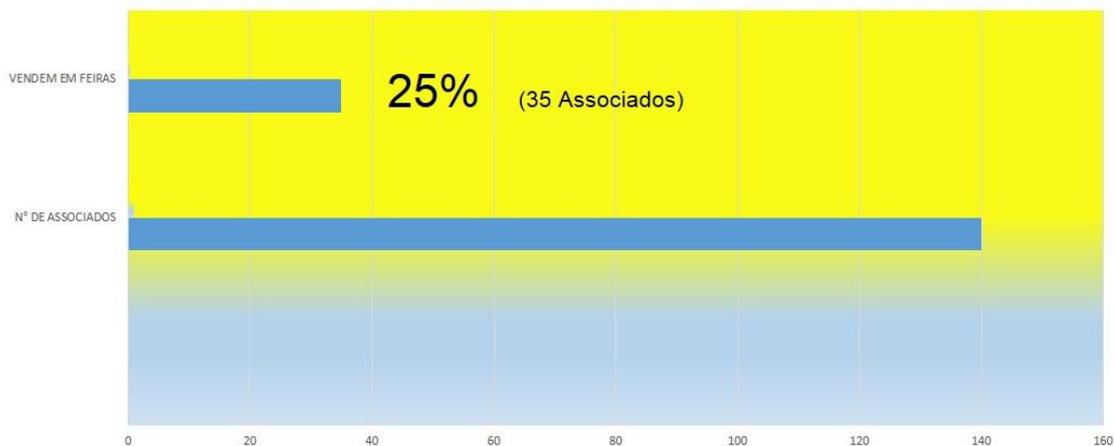


Figura 12 - Relação entre os associados e venda em feiras

Fonte: Autora

Cumpra com a demanda Institucional, segundo o contrato estabelecido com a EEx, mas não fornecem os 30% mínimos exigidos pela Lei. Fortalecendo a informação anterior, além reafirmar a escassa participação da AF no mercado institucional.



Figura 13 - Venda Institucional dos cooperados

Fonte: Autora

³⁸ Cadastro Estadual (Secretaria da Fazenda) do produtor rural de caráter econômico, que visa identificar e medir a sua atividade econômica, em função da sua categoria e da sua atividade previdenciária.

A reflexão que cabe fazer é: partindo de que o objetivo de formação da cooperativa era se tornar um instrumento para acesso às PP's, vendendo para os dois programas PAA e PNAE, as fragilidades com que convivem são decorrentes da falta de informação, de comunicação o que gera a "infidelidade", que certamente não esta determinada unicamente pelo preço pago pelos alimentos que fornecem os agricultores. Além disso, fica demonstrado, de forma qualitativa, que seus associados ativos, em número de 140, o 25% deles vendem em "feiras", legitimando o mercado informal e a forma histórica de que tem os agricultores de inserção no mercado.

Desses 25%, que numericamente seriam 35 agricultores, apenas 14 vendem para o PNAE, o que poderia ser um dado a levar em consideração, para compreender a impossibilidade manifesta pela E. Ex, de não ter atingido os 30% mínimos de compra de alimentos da AF. Segundo o repasse do FNDE, esse valor para ser utilizado na compra da AF, se precisaria de 32 agricultores.

5.4 CAE

Já foi mais ativo e participante dentro do PNAE, o ano 2013 caracterizou-se por não ter agenda nem planejamento de trabalho. Não possuem informação suficiente da Lei, é um Conselho novo que fará sua gestão nos próximos quatro anos. Expressam dificuldades e apontamentos da EEx na gestão do PNAE, sem ter conhecimento porque não se atingiu os 30% da compra da AF.

Já trabalharam junto aos agricultores, participando da Chamada Pública, de entrega dos alimentos, visitas às propriedades, confirmando-se o resultado de certa omissão para com os agricultores.

Os resultados obtidos na pesquisa mostram a necessidade de analisar de forma pormenorizada a gestão do PNAE e as inter-relações de seus agentes, os que apresentam um posicionamento de trabalho compartimentado, evitando a aplicação de alguns dos Princípios do PNAE como a descentralização, entendido em todos os níveis, o que permite adaptá-lo a cada realidade, estimulando à participação de todos os atores engajados neste processo.

6 CONCLUSÃO

As PP's são resultantes de um objeto construído, de uma construção social, que resulta das demandas sociais, validada pelo Estado, e apresentam uma temporalidade a respeito de seus impactos. Sendo o caso do PNAE, uma PP de temporalidade longa (Lei), na qual as ações e decisões estarão determinadas pelas “*path dependencies*” (ações do caminho). Sendo assim, as PP's apresentam relações complexas perante as teorias e a visão sociológica do Estado. É nesta abordagem em que se apresenta a dualidade Sociedade Civil-Estado, sendo que este último deverá acompanhar os processos sociais e suas demandas, visando legitimar as PP's. Nesta coexistência, é que se refletem as limitações da EEx do Município, pois este mantém seu poder político, administrativo, e ideológico, fator endógeno da estrutura do Estado brasileiro, e a Sociedade Civil, se vê representada pelo sua escassa participação no controle da gestão (controle social), do PNAE no Município de Santa Maria.

A AF neste contexto está representada pelas “ações do caminho”, mas ao mesmo tempo, está inserida no esquema da focalização (política de focalização), extensivo a programas de subsídios direcionados ao público de baixa renda, que permitem acesso aos bens e serviços oferecidos pelas políticas sociais e agrícolas neste caso.

As limitações de participação da AF, que se identificam no trabalho de pesquisa, nenhuma está vinculada à legislação do PNAE ou de outras leis ou fatores de ordem institucional (legislação sanitária, por exemplo) que poderiam se apresentar como limitantes.

As limitantes identificadas no que se refere à participação da AF, estão atreladas a sua condição social de “campesinato”, visto secularmente como uma categoria excluída do sistema. A maior dificuldade identificada foi expressa na “redução e falta da mão de obra”, determinada pela evasão/expulsão dos agricultores do campo. Essa evasão corresponde a agroindustrialização do campo, avanço dos monocultivos, expropriação indevida das terras dos povos originários, pacotes tecnológicos, tudo sustentado no sistema de exploração capitalista, que estrutura nossa sociedade. Em segundo lugar, se explicita por parte dos agricultores o “*desconhecimento da PP (PNAE)*”, a informação está subordinada ao poder, que

evidentemente responde a sistemas hierárquicos (ex.: EEx, Assistência Técnica, Organizações de sua categoria, etc.), onde certamente o agricultor não está dentro dos primeiros patamares da hierarquia para receber a informação. A informação, ou melhor, o acesso e domínio dela, é um elemento de dominação e poder, o que também reproduz nosso sistema capitalista. Em terceiro lugar, a AF mantém sua forma genuína e legítima de comercialização: “*as feiras, vendem na feira*”, onde sua preocupação é com o freguês e não com o mercado. Feiras estas, que tendem a desaparecer pela força formal dos mercados, e inclusive o institucional, que o faz formalizar-se para a venda de seus produtos, assim como pela incerteza que oferece o mercado e pela dependência que tem a agricultura do clima, perante este cenário que emerge no Estado, através das PP’s, abrindo espaços de “comercialização”, no intuito de oferecer renda permanente para o agricultor. Novamente evidenciamos o caráter de exclusão da categoria, levando-a a ser dependente de PP’s para sua sobrevivência, levando o agricultor a se formalizar, que é outra forma de enquadrá-lo no sistema, como “fornecedor de mercadoria” do mercado institucional, que muitas vezes não paga o valor correspondente de seus produtos.

A AF do Município de Santa Maria que não está estruturada economicamente, se mantém isolada no seu espaço rural, sobrevivendo além das PP’s, ocupando o mercado informal: as feiras, como único instrumento legítimo de comercialização de seus alimentos.

Dentro dos processos políticos progressistas vivenciados nas últimas décadas no Brasil, se geraram aberturas relativas, isso se evidencia claramente na nossa pesquisa, para a participação social, assim como a legitimação do exercício da cidadania, emergindo com PP’s de focalização de caráter compensatório, na busca por diminuir a pobreza, mas de fato não existe abertura, nem espaço para a participação democrática da economia, que é a estrutura capitalista que vivenciamos e que contribui para aumentar a desigualdade e a pobreza social, o que permitiria uma mudança na estrutura social, oportunizando melhores redistribuições dos recursos financeiros, com maior equidade para toda a população.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. Campinas: Hucitec/Ampocs/Editora da Unicamp, 1992.

ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). In: **TEXTO para Discussão**, n. 641. Brasília, DF, 1999.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de políticas públicas. **Revista Brasileira de Estudos Sociais**, v. 18, n. 51, 2003.

BERGAMASCO, S. M. P. P.. Caracterização da Agricultura Familiar no Brasil, a partir dos dados da PNAD. **Revista Reforma Agrária**, Campinas-SP, v. 25, n. 2 e 3, p. 167-177, 1996.

BRASIL. **Revista Territórios da Cidadania**. Integração de Políticas Públicas para Reduzir Desigualdades. Brasília: Portal da Cidadania, março de 2009, 20 p.

BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. Constituição [da] República Federativa do Brasil. Brasília: 19. ed. Atualizada. 2002.

BRASIL. **Decreto n. 1.946, de 28 de junho de 1996**. Constitui a criação do PRONAF. Diário Oficial da União.

BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, 2006.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. 2009.

BRASIL. Ministério da Agricultura e do Abastecimento. **Manual operacional do PRONAF** - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. 1996. 47p.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Portaria N. 450 de 27 de outubro de 2010. Institui o Comitê Gestor e Grupo Consultivo. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 dez. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE N. 38**, de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Resolução/CD/FNDE nº 25**, de 4 de julho de 2012. Altera a redação dos artigos 21 e 24 da Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. **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.

BRASIL. **Programa de Aquisição de Alimentos-PAA**, Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2003.

BROSE, Markus. **Agricultura familiar, desenvolvimento local e políticas públicas**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 1999, 2000.

CAZELLA, A. A. Agricultura familiar: ainda é possível se diferenciar. **OPPA** - Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura. n. 43. Ago. 2012. p. 1-5.

CAZELLA, A. A.; BONNAL, P.; MALUF, R. S. (Org.) **Agricultura familiar, multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, NEAD, IICA, 2009. 301p.

CECANE/UFRGS/FNDE. Relatório final do Produto 8 Qualificação de atores na perspectiva implementada da Lei 11.947 de 2009 – 2011.

CHAYANOV, A. **La organización de la unidad económica campesina**. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1974. 342p.

DELGADO, N. G. As relações entre a macroeconomia e a política agrícola. Provocações para um debate interrompido. **Estudos Sociedade e Agricultura**, 2013.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. Handbook of qualitative research. London, Sage Publication, 1994. 643p.

DIÁRIO DE SANTA MARIA. **Situação que vive a Coopercedro**. 03 dez. 2013.

FAGUNDES, H.; MOURA, A. B. Avaliação de programas e políticas públicas. **Revista Textos & Contextos**, v. 8, n.1, p. 89-103, Porto Alegre, jan. jun. 2009.

FAO/INCRA. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a produção familiar**. Brasília, INCRA, 1994.

FARIA, C. A. P. de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, p. 97-169, out./2005.

FARIA, C. A. P. Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v 18, nº 51, 2003, p. 21-30.

FAVARETO; DEMARCO. Entre o capital social e o bloqueio institucional:... In: SCHNEIDER, S.; KUNRATH SILVA, M.; MOURUZZI MARQUES, P. E. (Org.) **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Ed. UFRGS; Porto Alegre, 2004. p. 121-145.

FERRARI, E. A.; ABRAÃO, S. S. (2008) **PRONAF Agroecología**: sistematización de una experiencia llevada a cabo en la Zona da Mata de Minas Gerais. In: Gabriela Scotto. (Org.). Aun hay tiempo para el sol. Pobrezas rurales y programas sociales: Brasil, Venezuela, Guatemala. Una mirada desde lo local. 1 ed. Rio de Janeiro: Action Aid - Oficina Regional Américas, 2008, v. 1, p. 65-89. Disponível em: <[http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/Aun Hay Tiempo Para El Sol.pdf](http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/Aun_Hay_Tiempo_Para_El_Sol.pdf)> Acesso em: janeiro de 2014.

GRISA, C. Diferentes olhares na análise de políticas públicas: considerações sobre o papel do Estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais. **Sociedade e Desenvolvimento Rural on line**, v. 4, n. 1, 2010. p. 98-1160.

GUANZIROLI, Carlos Enrique. **Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI**. Editora Garamond, 2001.

KUNRAT SILVA, M.; SCHNEIDER, S.. A participação dos agricultores nas políticas de desenvolvimento rural:... In: SCHNEIDER, S.; KUNRATH SILVA, M.; MOURUZZI MARQUES, P. E. (Org.) **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Ed. UFRGS; Porto Alegre, 2004. p. 147-173.

LAMARCHE, H. (Org.). **A Agricultura familiar**. Campinas: Unicamp, 1993.

LEITE, S. (Org.). **Políticas Públicas e Agricultura no Brasil**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

LINDBLOM, C. E. (2009). **Mudding through 1: a ciência da decisão incremental**. In: F. G. Heidemann & J. F. Salm. Políticas públicas e desenvolvimento. Bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Ed. UnB. Tradução do artigo em inglês: The science of Mudding Through de 1957.

LINDBLOM, C. E. (2009). **Mudding through 2: a ubiquidade da decisão incremental**. In: F. G. Heidemann & J. F. Salm. Políticas públicas e desenvolvimento. Bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Ed. UnB. Tradução do artigo em inglês: Still Mudding, Not Yet Through de 1979.

MALUF, R. S.; LIMA, D. M.; WILKINSON, J. O enfoque da multifuncionalidade da agricultura: aspectos analíticos e questões de pesquisa. **Inovação nas tradições da agricultura familiar**, 2002, p. 301-328.

MALUF, R. S., **Perspectivas e desafios da Segurança Alimentar e Nutricional: participação social, governança e políticas públicas - 1º Colóquio sobre Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil e América Latina CDES – CONSEA - Brasília, Junho-2010**.

MANZANAL, M.; SCHNEIDER, S. Agricultura familiar y políticas de desarrollo rural em Argentina y Brasil (análisis comparativo, 1990-2010). **Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrários**. Buenos Aires, n. 34, 1º sem., 2011.

MARTINS, José S. **O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta**. 2. ed. São Paulo: HUCITEC, 1999.

MENDRAS, H. **La Fin des paysans**. Paris: Actes Sud, 1984.

MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. **Articulação de políticas públicas e atores sociais.** IICA, 2008.

MULLER, A. L. **A construção das políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil:** o caso do Programa de Aquisição de Alimentos. 2007. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural/UFRGS. Porto Alegre/RS, 2007.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A Análise das Políticas Públicas.** Tradução de Agemir Bavaresco e Alceu Ferraro. Pelotas: Educar, 2002.

NEVES, D. P.. **Agricultura familiar:** quantos ancoradouros! In: FERNANDE, B. M., SCHNEIDER, S; SILVA, M. K; MORUZZI MARQUES, P. E. (Orgs). Políticas públicas e participação social no Brasil Rural. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

NEWMAN, P. S.; FERREIRA, P. E. R. Análise do PRONAF como política pública de promoção e desenvolvimento da agricultura familiar: o caso do município de Três Palmeira-RS. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINO AMERICANA DE SOCIOLOGIA RURAL, 6, 2002, **Anais.** Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.alasru2002.hpg.ig.com.br/gt10.htm>>. Acesso em: jan. 2014.

SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas:** coletânea. Brasília: Enap, 2006. p. 21-42.

SCHNEIDER, S. **Agricultura familiar e pluriatividade.** 1999. 470p. Tese (Doutorado em Sociologia) – UFRGS, Porto Alegre, 1999.

SCHNEIDER, S.; KUNRATH SILVA, M.; MOURUZZI MARQUES, P.E. (Org.) **Políticas públicas e participação social no Brasil rural.** Ed. UFRGS; Porto Alegre, 2004.

SILVA, Marcelo L. T. da (Org.) **Agricultura Camponesa:** Contribuição à construção dos sistemas camponeses de produção. Palmeiras das Missões/RS: Grafimax Editora Gráfica, 2012.

SILVEIRA, P. R. C. et al. A diversidade do associativismo na Região do Corede - Centro/RS e sua importância para o desenvolvimento regional. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, Foz do Iguaçu, 37. **Anais...** Foz do Iguaçu: SOBER, 1999.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA. Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa Estrutura e apresentação de monografias, dissertações e teses: **MDT**/Universidade Federal de Santa Maria, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, Biblioteca Central, Editora da UFSM. 8. ed. Santa Maria: Ed. da UFSM, 2012.

VAN DE WALLE, D. **Focalización Revisited**, del Banco Mundial, Investigación Observador del Grupo del Banco Mundial, vol. 13 (2), p. 231-48, ago. 1998.

VAN DE WALLE, D.;NEAD, K. **O gasto público e os pobres: teoria e evidencia**. Editor: Baltimore: publicado para o Banco Mundial [por] da Universidade Johns Hopkins Press, © 1995.

WANDERLEY, M. N. B. **Raízes históricas do campesinato brasileiro**. XX Encontro anual da ANPOCS. GT 17. Processos sociais agrários. Caxambu, MG. Outubro 1996.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Trad. Daniel Grassi. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZIMMERMANN, S. A. Participação Social e as Políticas Públicas para a Agricultura no Brasil: dissonâncias entre espaço público e projetos políticos de sociedade. **OPPA** (Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura), n. 44, dez. 2012.

ANEXOS

Anexo A – Diagnóstico entregue a EEX na implementação 2010



CENTRO COLABORADOR EM ALIMENTAÇÃO E
NUTRIÇÃO DO ESCOLAR - CECANE



+Projeto - Qualificação de atores na perspectiva da implementação da Lei 11.947/2009

DIAGNÓSTICO COMPLEMENTAR – GESTOR MUNICIPAL

Município: SANTA MARIA RS.

Responsável pela informação: MARIA BEATRIZ CZYZESKI

Cargo: NUTRICIONISTA

1. Antes da implementação da Lei nº 11.947/2009 e da Resolução CD/FNDE nº 38 de 16 de junho de 2009 (que regulamentam a obrigatoriedade da compra de, no mínimo, 30% de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar), o seu município já comprava da Agricultura Familiar local para a alimentação escolar?
 - a) () Não comprava
 - b) (x) Comprava via licitação com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)
 - c) (x) Comprava com recursos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) Municipal
 - d) () Recebia do PAA através da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)
 - e) () Outra forma: _____
2. No caso da compra da agricultura familiar já estar sendo feita, qual o percentual dos recursos do FNDE que está sendo aplicado? 11%
3. O município faz compras institucionais de alimentos da agricultura familiar para outras ações?
 - a) (x) PAA com doação simultânea - instituições sociais/equipamentos de alimentação e nutrição
 - b) () Outros. Especificar: _____

Observações: Em relação a aplicação dos ed, tivemos dificuldades em elaborar a horta pública, devido a falta de espaço e ainda encontramos dificuldades dentro das escolas, no preparo e distribuição.
Necessidade: uma orientação na elaboração da horta pública para o caso com relação de produtos sazonais.
Dificuldade: ao término da atual compra, como procedemos com as "sobras" de produtos; devido ao pedido de redução nas quantidades entregues

CECANE-UFRGS: Rua Ramiro Barcelos, 2400 / 4º andar – Porto Alegre/RS – CEP: 90035-003
e-mail: assessoria@ufrgs.br Tel.: (51) 3308-5766



Anexo B – Diagnóstico feito a Coopercedro (AF) implementação 2010/CECANE/FNDE



CENTRO COLABORADOR EM ALIMENTAÇÃO E
NUTRIÇÃO DO ESCOLAR - CECANE



Projeto - Qualificação de atores na perspectiva da implementação da Lei 11.947/2009

DIAGNÓSTICO INICIAL – AGRICULTURA FAMILIAR

Município: S. Maria Data: 25/10/10

Nome da Organização: Cooperat. de Produção e Des. Ponal dos Agric. Familiares de Santa Maria.

CNPJ: 08.546.254/0001-11 Data de fundação: 28 de junho de 2007.

Responsável pela informação: Alcione Piasentim Claro Cargo: Presidente

1. A organização da qual você pertence já conhece a lei 11.947/2009 e a Resolução CD/FNDE nº 38/2009 (que regulamentam a obrigatoriedade da compra de, no mínimo, 30% de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar)?

a) Sim

b) () Não

Se sim, de que forma ou através de quem tiveram acesso a informação? _____

2. Após a publicação das legislações acima referidas, a organização da qual você pertence já participou de alguma discussão referente a compra e venda de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar?

Sim () Não

Se sim, em qual local?

a) Município

b) () Região

c) Território

d) () Estado

e) () Outro. Qual? _____

3. A organização da qual você pertence já está vendendo gêneros alimentícios para a alimentação escolar de acordo com a nova lei?

a) Sim

b) () Não

Se sim, para quem?

a) Município/s. Qual/Quais? Santa Maria, Paraisópolis, Itaóva.

b) Escolas estaduais. Quantas? 17

c) () Outros. Quais? _____

Se sim, quais são os produtos? Alface, brócolis, espinafre, cebola, beterraba, cenoura, couve, repolho, espinafre, batata doce, chuchu verde, ortiga, feijão.

Se sim, qual a quantidade mensal vendida? _____

CECANE-UFRGS: Rua Ramiro Barcelos, 2400 / 4º andar – Porto Alegre/RS – CEP: 90035-003
e-mail: assessoriapnaers@ufrgs.br Tel.: (51) 3308-5766



Anexo C – Recomendações Gerais para EEx, E. Articuladora, Entidades da AF e CAE na implementação 2010 CECANE/FNDE



CENTRO COLABORADOR EM ALIMENTAÇÃO
E NUTRIÇÃO DO ESCOLAR
CECANE - UFRGS



Produto - Qualificação de atores na perspectiva da implementação da Lei nº11.947/2009

Município: Santa Maria

Recomendações Gerais

A partir do que foi constatado no acompanhamento da execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) neste município, realizado pela equipe de trabalho do CECANE – UFRGS, algumas orientações são importantes:

Cumprir a base legal do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE):

- Lei nº 11.947/2009
- Resolução/CD/FNDE nº 38/2009
- Resolução/CFN nº 465/2010
- Resolução/CFN nº 358/2005
- Portaria Estadual nº 78/2009
- RDC nº 216/2004

À Entidade Executora

1. Prever a melhoria da Alimentação Escolar através de projetos/ações tais como:
 - a. () compra de produtos da agricultura familiar;
 - b. (X) capacitação dos profissionais responsáveis pelo preparo da alimentação(merendeiras);
2. (X) Oferecer infra-estrutura adequada para que o conselho de alimentação escolar (CAE) auxilie na interlocução com a agricultura familiar local.
3. () Cumprir a orientação do FNDE referente à necessidade de elaboração de cardápio que contemplando os produtos da agricultura familiar local, considerando a sazonalidade dos produtos;
4. () Observar a aplicação de no mínimo 30% dos recursos recebidos do FNDE, na aquisição de alimentos da agricultura;
5. (X) Realizar avaliação das amostras dos produtos durante o processo de chamada pública;
6. (X) Visitar os agricultores familiares que fornecem ou fornecerão alimentos para a alimentação escolar;
7. (X) Estimular o trabalho integrado de todos os profissionais do município envolvidos com o PNAE;

CECANE-UFRGS: Rua Ramiro Barcelos, 2400 / 4º andar – Porto Alegre/RS – CEP: 90035-003

E-mail: assessoriapnaers@ufrgs.br Tel.: (51) 3308-5766





**CENTRO COLABORADOR EM ALIMENTAÇÃO
E NUTRIÇÃO DO ESCOLAR
CECANE - UFRGS**



8. Promover parceria da Secretária de Educação com outras Secretarias, Órgão e Entidades;
9. Dar cumprimento ao Termo de Compromisso celebrado entre essa Entidade Executora e o FNDE, no que diz respeito à aquisição dos gêneros alimentícios serem submetidos ao controle de qualidade pela vigilância sanitária do Município;
10. Formalizar processo de chamada pública para a aquisição dos gêneros alimentícios da agricultura familiar;
11. Formar equipe do setor de compras habilitada a proceder a chamada pública e avaliar os projetos de venda da agricultura familiar;
12. Auxiliar na logística de distribuição de alimentos da agricultura familiar para as escolas;

Ao Responsável Técnico

1. Conhecer a produção local da agricultura familiar
2. Elaborar cardápios contemplando os produtos da agricultura familiar, considerando a sazonalidade destes produtos;
3. Respeitar o hábito alimentar dos escolares na elaboração dos cardápios;
4. Realizar atividade de educação nutricional com a comunidade escolar, de forma a incentivar o consumo dos produtos da agricultura familiar;
5. Adquirir produtos da agricultura familiar que obedeçam a legislação sanitária;
6. Verificar a adequação dos produtos adquiridos da agricultura familiar, quanto a embalagem e rotulagem.

Ao Conselho de Alimentação Escolar

1. Contribuir no debate para a inclusão dos produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar

CECANE-UFRGS: Rua Ramiro Barcelos, 2400 / 4º andar – Porto Alegre/RS – CEP: 90035-003

E-mail: assessoriapnaers@ufrgs.br Tel.: (51) 3308-5766





**CENTRO COLABORADOR EM ALIMENTAÇÃO
E NUTRIÇÃO DO ESCOLAR
CECANE - UFRGS**



2. Verificar os possíveis fornecedores da agricultura familiar locais e comunicar a entidade executora.
3. Auxiliar na divulgação das chamadas públicas
4. Acompanhar e monitorar a aquisição dos alimentos, zelando pela qualidade dos produtos em todos os níveis (na elaboração do cardápio, na aquisição, armazenamento, preparo etc), até o recebimento da refeição pelos escolares;
5. Comunicar à EE a ocorrência de irregularidades em relação aos gêneros alimentícios, tais como: vencimento do prazo de validade, deterioração, etc;
6. Comunicar ao FNDE e ao Ministério Público Federal qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE.

À EMATER

1. Auxiliar a iniciar as discussões sobre a introdução dos alimentos da agricultura familiar na alimentação escolar;
2. Manter banco de dados sobre a agricultura familiar local e regional;
3. Colaborar com a entidade executora indicando as entidades/órgãos da agricultura familiar que poderão fornecer para a alimentação escolar;
4. Contribuir com os agricultores familiares e suas entidades para adequação dos produtos de forma a fornecer para o Programa de Alimentação Escolar;
5. Auxiliar na elaboração dos projetos de venda dos agricultores informais locais.

ÀS ENTIDADES DA AGRICULTURA FAMILIAR

1. Providenciar documentação
2. Organizar o planejamento da produção de acordo com a demanda a alimentação escolar

CECANE-UFRGS: Rua Ramiro Barcelos, 2400 / 4º andar – Porto Alegre/RS – CEP: 90035-003

E-mail: assessoriapnaers@ufrgs.br Tel.: (51) 3308-5766





**CENTRO COLABORADOR EM ALIMENTAÇÃO
E NUTRIÇÃO DO ESCOLAR
CECANE - UFRGS**



- 3. () Organizar logística de distribuição
- 4. (X) Buscar certificação de inspeção sanitária
- 5. (X) Adaptar-se as boas práticas de fabricação
- 6. (X) Adequar embalagens dos gêneros alimentícios

Santa Maria, 25 de outubro de 2010.

Entregue por:

Equipe de Trabalho CECANE UFRGS	Assinatura
Isabel Cristina Larenys de Aze	<i>[Handwritten Signature]</i>
Maria Helena Machin	<i>[Handwritten Signature]</i>

Recebido por:

Nome	Cargo	Assinatura
Aluane Piazentin Ubro	Presidente	<i>[Handwritten Signature]</i>
NAIRA BEATRIZ COZESKI	NACIONALISTA	<i>[Handwritten Signature]</i>
MARTHA NAJAB	Presidente CAE	<i>[Handwritten Signature]</i>
CESAR MEDEIROS	EEENS II (EMATER-RS)	<i>[Handwritten Signature]</i>
<i>[Handwritten Signature]</i>		

CECANE-UFRGS: Rua Ramiro Barcelos, 2400 / 4º andar – Porto Alegre/RS – CEP: 90035-003

E-mail: assessoria@ufrgs.br Tel.: (51) 3308-5766



APÊNDICES

Apêndice A – Roteiro para realização do diálogo semi-estruturado com os agricultores no município de Santa Maria – RS



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS RURAIS
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO AGRÍCOLA E EXTENSÃO RURAL
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO DE EXTENSÃO RURAL



ROTEIRO PARA REALIZAÇÃO DO DIÁLOGO SEMI-ESTRUTURADO COM OS AGRICULTORES NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA – RS

DISTRITO:

ENTREVISTADO:

Entrevistador: Maria Helena Matchin Vieira – Mestranda do PPGExR

Orientador: Prof. Clayton Hillig

Os tópicos gerais do diálogo serão:

Dados sociais abrangendo identificação e composição familiar, origem, naturalidade, idade, trajetória e tempo que reside no local, moradia, atividades desempenhadas, etc.

Unidade Produtiva: Relação de posse e uso da terra, Área Total da propriedade, atividades: agrícola, pecuária e/o agroindústria, recebe assessoria técnica? de quem? Renda aproximada, gestão da propriedade, mão de obra disponível, etc.

Prestação de serviços: sua relação com o mercado, para quem vende? Quanto vende de sua produção? qual é sua produção in natura e industrializada, transporte dos alimentos, é sócio de alguma associação ou cooperativa? Para que mercado vende? tem conhecimento do PAA e do PNAE? Suas diferenças? Como acessa essas PPs? e se não, quais os motivos? quanto vende, por que não vende, que vende, porque não aumenta a venda? Que pensa das PPs, em que contribuem para AF? Acreditam que o PNAE é um instrumento para desenvolver a AF? Como se vem na inserção deste processo? Por que não participa no programa?

Apêndice B – Roteiro para realização do diálogo semi-estruturado com o ambiente institucional do PNAE no município de Santa Maria - RS – Entrevistado: EMATER



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS RURAIS
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO AGRÍCOLA E EXTENSÃO RURAL
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO DE EXTENSÃO RURAL



**ROTEIRO PARA REALIZAÇÃO DO DIÁLOGO SEMI-ESTRUTURADO COM O AMBIENTE INSTITUCIONAL DO PNAE NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA – RS
ENTREVISTADO: EMATER**

Entrevistador: Maria Helena Matchin Vieira – Mestranda do PPGExR
Orientador: Prof. Clayton Hillig

Os tópicos gerais do dialogo serão:

Dados Institucionais: ano de fundação, objetivos e a trajetória da instituição no município, anos de experiência, quantos técnicos possui, áreas em que se desenvolvem, qual tem mais ênfase, sua população alvo: suas características AF, Assentados da Reforma Agrária, Pecuaristas Familiares, etc.

Assistência Técnica: Quanto técnicos possuem para cada área a ser desenvolvida,, quanto agricultores familiares, assentados e pecuaristas familiares tem o município, Relação entre técnicos e numero de agricultores assistidos, assistência técnica especifica para hortigranjeiros, assistência especifica para agroindústrias, quem faz a tramitação do registros das agroindústrias, quem faz e como se faz o trabalho do mercado informal e institucional para acesso dos agricultores, quantos agricultores vendem em feiras e quantos para o PAA e PNAE, etc.

Trabalho no mercado institucional: conhecem a proposta e modificações do PNAE, trabalham em parceria com a prefeitura, para assistência dos agricultores que vendem para o PNAE, planejam a atividade produtiva hortigranjeira da AF, nesse planejamento que levam em consideração: sistemas de produção: orgânico ou convencional, consideram o tipo de solo e sua capacidade de uso, o agricultor participa desse planejamento, que oferece a assistência técnica em função da produção, qual a intervenção para uma obtenção de uma melhor qualidade da produção in natura e industrializada, qual é a porcentagem entre agricultores que produzem in natura e agroindústrias, as agroindústrias basicamente são de matéria prima de origem animal ou vegetal, quais; oferecem assistência técnica para formação e gestão de associações ou cooperativas, como vem a o PNAE, suas limitações e seus aspectos positivos, como se vem como Entidade Articuladora dentro do Programa, acreditam que o PNAE é um instrumento para desenvolver a AF? Como vem a inserção dos AF dentro desse processo?

Apêndice C – Roteiro para realização do diálogo semi-estruturado com o ambiente institucional do PNAE no Município de Santa Maria - RS – Entrevistado: nutricionista da EEX.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS RURAIS
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO AGRÍCOLA E EXTENSÃO RURAL
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO DE EXTENSÃO RURAL



ROTEIRO PARA REALIZAÇÃO DO DIÁLOGO SEMI-ESTRUTURADO COM O AMBIENTE INSTITUCIONAL DO PNAE NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA – RS.
ENTREVISTADO: NUTRICIONISTA DA EEX

Entrevistador: Maria Helena Matchin Vieira – Mestranda do PPGExR

Orientador: Clayton Hillig

Os tópicos gerais do diálogo serão:

Dados Institucionais: ano de criação do Setor de Alimentação Escolar, desde quando se desempenha na função, quantas nutricionistas deveria ter o setor para atender a Alimentação escolar? Como vê a E. Ex. essa problemática? Objetivos e a trajetória do seu trabalho, anos de experiência, A E. Ex. cumpre com a regulamentação do Programa? Quantas escolas participam do Programa? Quantos alunos são atendidos? Quanto é o repasse do FNDE? Atingiram os 30% da compra da agricultura familiar? Como se faz o processo da “Chamada Pública”? Se paga em dia as Cooperativas que vendem seus produtos?

Desempenho Técnico: quantos técnicos possuem para colaborar no trabalho, como desempenha seu trabalho? Quanto técnicos possuem para cada área a ser desenvolvida: administrativa, trabalho com as escolas, com os agricultores/cooperativas? Quantos AF participam da venda de alimentos? Quantas cooperativas? Quantas agroindústrias? Tem entreposto para a entrega de alimentos? Trabalham em parceria com a EMATER e STR para assistência dos agricultores que vendem para o PNAE? que se considera no planejamento do cardápio? Nesse planejamento levam em consideração: a produção de alimentos orgânicos? como vê a o PNAE, suas limitações e seus aspectos positivos, como se vem como Entidade Ex. que viabilizam a compra dos alimentos da AF dentro do Programa? Acreditam que o PNAE é um instrumento para desenvolver a AF? Como vem a inserção dos AF dentro desse processo? Como vê a evolução do PNAE na sua evolução de 2010 até 2013?

Apêndice D – Roteiro para realização do diálogo semi-estruturado com o ambiente institucional do PNAE no município de Santa Maria - RS – Entrevistado: Sindicato dos Trabalhadores Rurais



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS RURAIS
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO AGRÍCOLA E EXTENSÃO RURAL
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO DE EXTENSÃO RURAL



**ROTEIRO PARA REALIZAÇÃO DO DIÁLOGO SEMI-ESTRUTURADO COM O AMBIENTE INSTITUCIONAL DO PNAE NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA – RS
ENTREVISTADO: SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS**

Entrevistador: Maria Helena Matchin Vieira – Mestranda do PPGExR

Orientador: Prof. Clayton Hillig

Os tópicos gerais do diálogo serão:

Dados Institucionais: ano de fundação, objetivos e a trajetória do Sindicato no município, anos de experiência, quantos técnicos possui, áreas em que se desenvolve, qual tem mais ênfase, sua população alvo: AF, Assentados da Reforma Agrária, Pecuaristas Familiares, etc.

Assistência Técnica: Quanto técnicos possuem para cada área a ser desenvolvida, quanto AF, assentados e pecuaristas familiares tem o município, quantas DAP's tem no Município, quantos AF tem por distrito, Relação entre técnicos e numero de agricultores assistidos, assistência técnica específica para hortigranjeiros, assistência específica para agroindústrias, quem faz a tramitação do registros das agroindústrias, quem faz e como se faz o trabalho do mercado informal e institucional para acesso dos agricultores, quantos agricultores vendem em feiras e quantos para o PAA e PNAE, etc.

Trabalho no mercado institucional: conhecem a proposta e modificações do PNAE, trabalham em parceria com a EMATER e Sec. de Agricultura para assistência dos agricultores que vendem para o PNAE, que oferece a assistência técnica do Sindicato em função da produção, qual é a proposta de intervenção para uma obtenção de uma melhor qualidade da produção e agregação de valor para o agricultor, oferecem capacitação de formação para o associativismo e gestão de associações ou cooperativas, como vem a o PNAE, suas limitações e seus aspectos positivos, como se vem como Entidade Articuladora dentro do Programa, acreditam que o PNAE é um instrumento para desenvolver a AF? Como vem a inserção dos AF dentro desse processo?

Apêndice E – Roteiro para realização do diálogo semi-estruturado com o ambiente institucional do PNAE no município de Santa Maria – RS – Entrevistado: Coopercedro



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS RURAIS
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO AGRÍCOLA E EXTENSÃO RURAL
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO DE EXTENSÃO RURAL



**ROTEIRO PARA REALIZAÇÃO DO DIÁLOGO SEMI-ESTRUTURADO COM O AMBIENTE INSTITUCIONAL DO PNAE NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA – RS
ENTREVISTADO: COOPERCEDRO**

Entrevistador: Maria Helena Matchin Vieira – Mestranda do PPGExR
Orientador: Prof. Clayton Hillig

Os tópicos gerais do diálogo serão:

Dados Institucionais: ano de fundação, objetivos e a trajetória da Cooperativa no município, anos de experiência, quantos técnicos possui, áreas em que se desenvolvem, qual tem mais ênfase, identificação de sua população alvo.

Assistência Técnica: Quanto técnicos possuem para cada área a ser desenvolvida, quanto AF e assentados tem o município, quantas DAP's tem no Município, quantos AF tem por distrito, Relação entre técnicos e numero de agricultores assistidos, assistência técnica específica para hortigranjeiros, assistência específica para agroindústrias, quem faz a tramitação do registros das agroindústrias, quem faz e como se faz o trabalho do mercado informal e institucional para acesso dos agricultores, quantos agricultores vendem em feiras e quantos para o PAA e PNAE, etc.

Trabalho no mercado institucional: conhecem a proposta e modificações do PNAE, trabalham em parceria com a EMATER e STR para assistência dos agricultores que vendem para o PNAE, planejam a atividade produtiva hortigranjeira da AF, nesse planejamento que levam em consideração: sistemas de produção: orgânico ou convencional consideram o tipo de solo e sua capacidade de uso, o agricultor participa desse planejamento, que oferece a assistência técnica da COOPERATIVA em função da produção, qual é a proposta de intervenção para uma obtenção de uma melhor qualidade da produção in natura e agregação de valor, qual é a porcentagem entre agricultores que produzem in natura e agroindústrias, as agroindústrias basicamente são de matéria prima de origem animal ou vegetal, quais; oferecem capacitação de formação para o associativismo e gestão de associações ou cooperativas, como vem a o PNAE, suas limitações e seus aspectos positivos, como se vem como Entidade Articuladora que viabiliza a venda dos produtos dentro do Programa, acreditam que o PNAE é um instrumento para desenvolver a AF? Como vem a inserção dos AF dentro desse processo? Entraves do PNAE, aspectos positivos, como se avaliam com E. Articuladora no Programa.

Apêndice F – Roteiro para realização do diálogo semi-estruturado com o ambiente institucional do PNAE no município de Santa Maria - RS – Entrevistado: Conselho de Alimentação Escolar



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS RURAIS
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO AGRÍCOLA E EXTENSÃO RURAL
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO DE EXTENSÃO RURAL



**ROTEIRO PARA REALIZAÇÃO DO DIÁLOGO SEMI-ESTRUTURADO COM O AMBIENTE INSTITUCIONAL DO PNAE NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA – RS
ENTREVISTADO: CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

Entrevistador: Maria Helena Matchin Vieira – Mestranda do PPGExR
Orientador: Prof. Clayton Hillig

Os tópicos gerais do dialogo serão:

Dados Institucionais: ano de fundação, objetivos e a trajetória do Conselho no município, anos de experiência, integrantes que o compõem, qual/ais seu trabalho específico, abrangência do trabalho: escolas, alunos, AF, Nutricionista e EEx. Prestação de contas? Tem tido observações?

Trabalho a campo: Quanto conselheiros possuem para trabalhar em cada área, quanto a AF, como fazem seu trabalho, o conselho tem registros dos AF que participam na entrega de alimentos; o Conselho da prioridade como diz a Lei aos assentamentos e populações indígenas que tem no Município; como trabalham nas escolas; tem planejamento? Quem participa desse planejamento?

Trabalho institucional: conhecem a proposta e modificações do PNAE, trabalham em parceria com a EMATER e STR para ter mais controle da participação da AF e da produção de alimentos agroindústrias. Sabem quantos vendem para o PNAE. Tem registros sanitários, como fazem o controle disso; como vem a o PNAE, suas limitações e seus aspectos positivos, como se vem como Conselho que deve fiscalizar a implementação e a gestão do Programa, acreditam que o PNAE é um instrumento para desenvolver a AF? Como vem a inserção dos AF dentro desse processo? E porque a Entidade Executora (Prefeitura) não atingiu o 30% da compra da AF indicada na Lei? Como se vem neste processo, como fiscalizadores do PNAE?

Apêndice G – Quantificação da coleta de dados obtidos nas entrevistas com os agricultores identificando as limitantes de participação no PNAE.