

Evento: XXII Jornada de Pesquisa

A OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NAS ESCOLAS ESTADUAIS DE PASSO FUNDO-RS¹
THE OPERATIONALIZATION OF THE NATIONAL SCHOOL FOOD PROGRAM IN THE STATE SCHOOLS OF PASSO FUNDO-RS

Indaia Dias Lopes², David Basso³, Volmir Ribeiro Do Amaral⁴, Dedilhana Lamare Manjabosco Hübner⁵

¹ Resultados preliminares da Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Regional da autora principal.

² Aluna do Curso de Mestrado em Desenvolvimento Regional da UNIJUI, bolsista PROSUP/CAPES, indaia_lopes@yahoo.com.br.

³ Professor Doutor do Curso de Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional, Orientador da autora principal, davidbasso@unijui.edu.br.

⁴ Mestre em Desenvolvimento pela UNIJUI, volmirdoamaral@gmail.com.

⁵ Aluna do Curso de Mestrado em Desenvolvimento Regional da UNIJUI, bolsista PROSUP/CAPES, dedilhana@gmail.com.

Resumo: O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é um dos maiores e mais antigos programas de alimentação escolar em nível mundial. Com a Lei nº 11.947/2009 ficou determinado que, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) devem ser investidos em alimentos provenientes da Agricultura Familiar (AF). A efetividade do Programa se dá no nível local, e depende muito de como ocorre a interação e a liderança entre os diferentes atores que fazem a gestão do Programa. Neste contexto, este trabalho tem como objetivo explicar como ocorre a operacionalização do PNAE nas Escolas Estaduais de Passo Fundo, Estado do Rio Grande do Sul (RS). Como referencial teórico utilizou-se os conceitos de AF. Trata-se de uma pesquisa explicativa, com abordagem qualitativa dos dados coletados por meio de entrevistas e revisão bibliográfica. As escolas estaduais de Passo Fundo adotam a forma escolarizada de operacionalizar o PNAE em sua rede, modalidade em que cada escola administra os recursos da alimentação escolar e realiza suas compras individualmente. Conclui-se esta modalidade cria dificuldades para que o Programa possa potencializar a demanda da AF a partir de cada escola. Acredita-se que existe espaço para aumentar o índice de participação da AF no âmbito das compras das escolas estaduais de Passo Fundo, para tanto o processo de compras deveria ser centralizado pela Coordenadoria Regional de Educação.

Palavras-chave: Alimentação Escolar. Mercados Institucionais. Agricultura Familiar.

Abstract: The National School Feeding Program (PNAE) is one of the largest and oldest school feeding programs in the world. Law nº 11.947/2009 determined that at least 30% of the resources transferred by the National Education Development Fund (FNDE) should be invested in food derived from Family Agriculture (FA). The effectiveness of the Program is at the local level, and depends very much on how interaction and leadership take place between the different actors who

Evento: XXII Jornada de Pesquisa

manage the Program. In this context, the objective of this work is to explain how the PNAE operationalization occurs in the State Schools of Passo Fundo, State of Rio Grande do Sul (RS). As a theoretical reference, the concepts of FA were used. This is an explanatory research, with qualitative approach of data collected through interviews and bibliographic review. The state schools of Passo Fundo adopt the schoolized way to operationalize the PNAE in their network, modality in which each school administers the resources of the school feeding and makes their purchases individually. It concludes this modality creates difficulties so that the Program can potentiate the demand of FA from each school. It is believed that there is room to increase the participation rate of AF in the scope of purchases of the state schools of Passo Fundo, so the purchasing process should be centralized by the Regional Education Coordination.

Keywords: School Feeding. Institutional Markets. Family Farming.

1 INTRODUÇÃO

Este estudo está inserido teoricamente nas discussões relacionadas aos programas de alimentação escolar que utilizam como fornecedores agricultores familiares locais, conhecido na literatura internacional como Home-Grown School Feeding (HGSF). O PNAE brasileiro constitui-se objeto de estudo deste artigo, o qual tem como objetivo explicar como ocorre sua operacionalização nas escolas estaduais do município de Passo Fundo/RS.

O PNAE é um Programa de alimentação escolar que objetiva, em caráter suplementar, a transferência de recursos financeiros pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) aos estados, ao Distrito Federal (DF) e aos municípios, visando suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos. Os beneficiários do PNAE são, portanto, os alunos de toda a educação básica: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e Educação de Jovens e Adultos (EJA), matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias conveniadas com o poder público (FNDE, 2016).

Como atores do Programa constam o FNDE, as Entidades Executoras (EEx) - estados, municípios, DF e escolas federais de educação básica, as Unidades Executoras (UEx) e os Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs). O FNDE é quem faz a gestão do Programa em âmbito nacional, ficando sob sua responsabilidade a normatização, assistência financeira, coordenação, acompanhamento, monitoramento, cooperação técnica e fiscalização da execução do mesmo. As EEx, mediante o recebimento dos recursos, executam o PNAE em suas respectivas redes escolares, utilizando-se das formas operacionais previstas na legislação em vigor. Os CAEs atuam como órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento do Programa (BRASIL, 2009; FNDE, 2013).

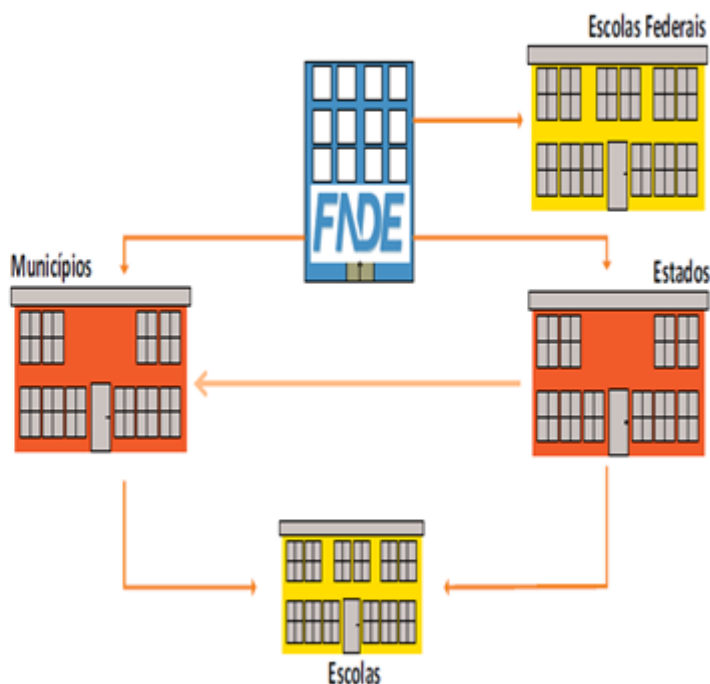
O PNAE possui uma coordenação centralizada nacionalmente no FNDE e sua execução é descentralizada através das EEx. A presença do PNAE em todos os estados e municípios do País confere-lhe capilaridade nacional, possibilitando a constituição de diferentes arranjos operacionais. Cada EEx responsabiliza-se pela execução do PNAE em suas respectivas redes de ensino, conforme as possibilidades de gestão ilustradas na Figura 1. Mesmo o PNAE possuindo um modus operandi já bastante consolidado, sua execução é um tanto complexa, em função de

Evento: XXII Jornada de Pesquisa

envolver diversos agentes (poder público, órgãos de fiscalização e sociedade civil) a nível nacional, estadual e municipal.

As políticas de compras institucionais de alimentos da agricultura familiar para merenda escolar necessitam de uma estratégia e de concertação local para sua viabilidade (BALEM, 2015). Estas estratégias devem ser construídas levando em consideração a realidade de cada local e orientadas pelo envolvimento dos diferentes atores que fazem a operacionalização do Programa, não pela lógica do mercado que tem como base a demanda e oferta de produtos. É o nível local que fará com que a legislação federal do PNAE tenha ou não efetividade, dependendo da conscientização e liderança dos gestores, profissionais técnicos e da participação da sociedade civil (TRICHES; BACCARIN, 2016).

Figura 1: Formas possíveis de gestão e operacionalização do PNAE.



Fonte: Adaptado de Soares *et al.* (2013).

Com relação às modalidades de gestão do PNAE, a trajetória do Programa pode ser dividida em dois períodos. Um, da sua criação até 1994, onde vigorou a gestão centralizada, através da qual o Governo Federal se responsabiliza pela execução de todas as etapas, desde o planejamento do cardápio até a aquisição e distribuição dos alimentos em todo o território nacional. Outro, o período que ocorre a partir de 1994 até os dias atuais, com a implantação da gestão descentralizada do PNAE, onde o Governo Federal, por meio do FNDE, transfere os recursos da alimentação escolar às EEx para que estas executem o Programa através de diferentes formas operacionais.

Com relação às formas operacionais do PNAE, a atual legislação (BRASIL, 2009; FNDE, 2013),

Evento: XXII Jornada de Pesquisa

prevê que estados e municípios podem implantá-lo diretamente em suas redes de ensino, configurando o que se conhece como a forma estadualizada e municipalizada, respectivamente. Nestas formas operacionais, tanto estados como municípios executam em suas redes todas as etapas do PNAE, desde a elaboração do cardápio até a compra e distribuição dos alimentos. Os estados podem ainda transferir a responsabilidade da alimentação escolar aos municípios, para que estes atendam as escolas estaduais localizadas em suas jurisdições.

A legislação também faculta aos estados e municípios repassar os recursos do PNAE para UEx, ligadas as escolas das suas redes, para que estas adquiram os alimentos e gerenciem toda a execução do Programa. Essa forma de operacionalizar o PNAE é conhecida como escolarizada. Mesmo que toda a execução do Programa ocorra na escola, nessa modalidade, as EEx mantêm a responsabilidade pela correta aplicação dos recursos e pela prestação de contas junto ao FNDE dos recursos recebidos (BRASIL, 2009; FNDE, 2013).

Outra forma operacional do PNAE, embora não explicitamente prevista na legislação em vigor, mas eventualmente praticada por algumas EEx, é a semiescolarizada, na qual, normalmente, as EEx compram os alimentos não-perecíveis e distribuem às escolas e repassam o restante dos recursos para que estas, através de suas UEx, adquiram os produtos perecíveis. Com a reformulação do PNAE em 2009, retirou-se da Lei a forma terceirizada, existente anteriormente. Assim, dos recursos transferidos do FNDE ao PNAE para a compra de gêneros alimentícios não pode haver terceirização.

Com a Lei nº 11.947/2009 o Estado brasileiro buscou aproximar a AF à alimentação escolar, determinando que no mínimo 30% dos recursos repassados pelo FNDE aos estados e municípios deve ser destinado à aquisição de produtos originários de agricultores familiares locais. Na operacionalização do Programa, no entanto, têm sido observadas dificuldades, pois a compra direta da AF em alguns municípios ocorreu sem o devido preparo dos produtores rurais para suprir a necessidade das escolas (TERRA E SILVA; NATIVIDADE E JOAQUIM, 2016).

Diversos autores (TRICHES, 2010; AMARAL, 2016; BELIK, 2016; FERNANDES; SCHNEIDER; TRICHES, 2016) vêm direcionando seus estudos no intuito de compreender a aproximação entre alimentação escolar e agricultura familiar que ocorreu no PNAE a partir da Lei nº 11.947/2009. Com o intuito de contribuir para as discussões acerca do PNAE, este estudo optou por ser realizado nas escolas estaduais de Passo Fundo, nas quais a forma de operacionalização do Programa é escolarizada, sendo esta a maior cidade do norte do RS, considerada de porte médio, tornando-se importante verificar qual a realidade do PNAE neste município.

Este artigo está organizado em cinco seções. Além desta introdução, que evidencia a importância do PNAE enquanto programa de alimentação escolar sustentável e enquanto mercado potencial para agricultores familiares, na segunda seção apresenta-se uma síntese do debate teórico acerca de mercados institucionais e AF. A terceira seção trata dos aspectos metodológicos orientadores do estudo. Na quarta seção é feita uma caracterização do município de Passo Fundo, apresentando os principais dados de sua rede escolar estadual, assim como destacados os principais aspectos do PNAE nas escolas selecionadas e a percepção dos atores sociais envolvidos na operacionalização do Programa. Por fim, são tecidas algumas considerações finais.

2 MERCADOS INSTITUCIONAIS E AGRICULTURA FAMILIAR

Evento: XXII Jornada de Pesquisa

Para Ploeg (2016) mercados são locais onde os bens e serviços são comercializados mediante a interligação entre produtores e consumidores. Para o referido autor, os mercados envolvem relações sociais, as quais podem ser visíveis ou completamente desconhecidas.

Neste sentido, Abramovay (2001, p. 167) considera que mercados são “construções sociais que refletem o ambiente institucional em que se inserem e não simplesmente sistemas universais de formação de preços”. Para o autor, compreender os mercados institucionais, como estruturas sociais em que o funcionamento depende dos ambientes institucionais em que estão inseridos, se constitui em importante contribuição do pensamento institucionalista.

Polanyi (1980) defende a ideia que o homem é um ser social e sua economia está inserida em suas relações sociais, sendo suas atitudes direcionadas para manter sua situação social. Para o autor, “nem o processo de produção, nem o de distribuição está ligado a interesses econômicos específicos relativos à posse de bens. Cada passo desse processo está atrelado a certo número de interesses sociais” (POLANYI, 1980, p. 61).

Nos mercados públicos e institucionais o principal agente passa a ser o Estado, algum organismo público ou alguma organização pública não-governamental (SCHNEIDER, 2016). Os preços pagos nestes mercados situam-se acima dos preços pagos nos mercados convencionais, despertando grande interesse para os agricultores, além de ser considerado um mercado garantido, ou seja, geralmente há garantia de receber o pagamento (SCHNEIDER, 2016).

Os mercados públicos são criados em geral para o atendimento de demandas tais como a alimentação escolar, hospitais, produtos para cestas básicas (SCHNEIDER, 2016). Para Grisa e Porto (2015) a alimentação escolar institucionalizou-se com o PNAE no final dos anos 1970. O governo federal centralizou o gerenciamento e aquisição de alimentos neste mercado até a década de 1990, quando então teve início a descentralização dos recursos, ficando sob a responsabilidade dos estados e municípios a elaboração dos cardápios, a aquisição dos alimentos e o controle de qualidade (TRICHES, 2010).

Se por um lado, a descentralização favorecia a aquisição de alimentos locais e frescos, por outro, o mercado institucional de alimentação escolar continuava sendo executado por meio de licitação (Lei nº 8.666/1993), com a aquisição de gêneros alimentares baseados no princípio da economicidade da Constituição Federal, muitas vezes industrializados, desvinculados da produção alimentar local e que beneficiavam as empresas que conseguiam se manter mais competitivas nas licitações (GRISA; PORTO, 2015). Segundo os autores, com a descentralização foi possível que empresas de menor porte tivessem acesso ao mercado institucional de alimentação escolar, mas ainda faltava apoio à agricultura local, em especial aos agricultores familiares e também para uma alimentação mais saudável.

A possibilidade de articular produtores locais e consumidores de alimentos traz benefícios para ambos os envolvidos, por um lado reduz os gastos com transportes, por outro facilita a oferta de alimentos de qualidade e hábitos de consumo mais diversificados (MALUF, 2007). Neste contexto, o Estado possui um papel importante no sentido de criar programas que estimulem a interação entre estes atores sociais e que também estimulem a economia local das regiões envolvidas.

O governo brasileiro ao implementar a Lei nº 11.947/2009 trouxe uma inovação no que tange a priorizar a alimentação escolar por meio de uma política pública voltada para o desenvolvimento de agricultores locais, com a garantia de um percentual mínimo de compra de seus produtos em relação ao percentual adquirido para a alimentação escolar (FNDE, 2016).

Segundo Triches (2015), a mudança na legislação em 2009, tornando obrigatória a inclusão do

Evento: XXII Jornada de Pesquisa

agricultor familiar como fornecedor da merenda escolar, beneficiou os alunos que recebem estes alimentos, os agricultores e também o meio ambiente, além disso, vários municípios vêm utilizando mais de 30% dos seus recursos em alimentação escolar para aquisição de produtos com origem da AF. Para esta autora, o Brasil foi um dos primeiros países a estabelecer políticas de alimentação escolar transformando o PNAE em uma estratégia de desenvolvimento sustentável.

3 METODOLOGIA

O presente artigo se constitui em uma sistematização preliminar de pesquisa que está sendo desenvolvida pela autora principal. Na pesquisa está sendo estudada a realidade do PNAE nas escolas públicas (estaduais e municipais) do município de Passo Fundo. No caso deste artigo optou-se por apresentar os resultados preliminares apenas das escolas estaduais, devido a coleta de dados ter sido iniciada nestas escolas.

Este estudo sobre o programa de alimentação escolar configura-se como uma pesquisa aplicada. Quanto ao nível do estudo, trata-se de uma pesquisa explicativa, em razão de que procura identificar que elementos auxiliam para os fenômenos acontecerem (GIL, 2016). É uma pesquisa de campo, considerado principal meio para compreender o objeto de estudo e encontrar explicações para responder aos objetivos propostos, utilizando-se desta forma do método abdução (CHIBENI, 1996), numa perspectiva descendente, a partir de aproximações sucessivas da realidade, em busca da melhor explicação para o objeto de estudo em sua totalidade (BASSO, 2012).

Quanto à abordagem dos dados trata-se de uma pesquisa qualitativa, que buscará conteúdos explicativos especialmente em dados primários, ainda que servindo-se de dados secundários para subsidiar qualitativamente a análise.

Em razão do volume de dados a ser gerados e pelo tipo de pesquisa (pesquisa de campo) foram selecionadas cinco escolas, dentre as 39 existentes no município de Passo Fundo. Estas escolas foram selecionadas pela pesquisadora na perspectiva de incluir uma representação adequada da diversidade presente na realidade investigada, contemplando especialmente o número de alunos e localização. Foram utilizados nomes fictícios para representar as escolas, procurando preservar a identidade dessas instituições e dos informantes-chave.

Os dados foram coletados por meio de entrevistas com os atores envolvidos com a alimentação escolar. Os sujeitos da pesquisa foram selecionados dentre os indivíduos que possuem relação direta no planejamento e na operacionalização da compra de alimentos da AF, bem como no preparo dos mesmos para a alimentação escolar nas escolas estaduais do município de Passo Fundo. Dentre esses indivíduos foram entrevistados os seguintes informantes-chave: nutricionista da 7ª Coordenadoria Regional de Educação (CRE), Diretoras de Escola, merendeiras, funcionários responsáveis pelas compras nas escolas e extensionistas da Emater municipal. Foram realizadas 22 entrevistas abertas orientadas por um Roteiro de Entrevista.

Os dados foram analisados e interpretados por meio do método de Análise de Situações de Desenvolvimento (ASD), o qual tem como base as pesquisas realizadas por Silva Neto (2007) e Basso (2012). Para realizar este tipo de análise o pesquisador deve priorizar o contato direto com a realidade, procurando compreender o que se propõe a estudar (BASSO, 2012).

Evento: XXII Jornada de Pesquisa

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção é realizada inicialmente uma caracterização do município de Passo Fundo, apresentando dados da rede escolar estadual local. No item 4.2 é traçado um panorama da atual situação da alimentação escolar nas escolas estaduais. Apresenta-se no item 4.3 a visão dos principais gestores e atores que atuam na operacionalização do PNAE sobre os resultados alcançados com o Programa em Passo Fundo.

4.1 O município de Passo Fundo e a rede escolar estadual

O município de Passo Fundo localiza-se no norte do Estado do Rio Grande do Sul, sendo considerada uma cidade média, com uma população estimada em 197.798 habitantes e uma área de 738,426 km² (IBGE, 2016). Este município integra o Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) Produção, que congrega 21 municípios, totalizando 358.923 habitantes, sendo Passo Fundo o principal centro urbano deste COREDE. Passo Fundo é considerada a “Capital Regional” e possui ligação direta com Porto Alegre, polarizando municípios importantes do seu entorno, tanto do COREDE ao qual faz parte, quanto de COREDES vizinhos (RIO GRANDE DO SUL, 2015). Em 2014 Passo Fundo possuía um Produto Interno Bruto (PIB) per capita de R\$37.739,31 (IBGE, 2017), acima da média do Rio Grande do Sul, o qual se situava em R\$31.927 no mesmo ano (FEE, 2017). O município apresenta um perfil mais voltado a indústria e serviços.

O setor educacional público estadual de Passo Fundo é composto por 39 escolas, as quais estão sob responsabilidade da 7^a CRE do RS. Esta coordenadoria possui em sua sede uma nutricionista responsável pelo PNAE desde janeiro de 2017, a qual tem uma carga horária de 40 horas semanais destinadas ao controle e fiscalização do programa em todos os municípios de abrangência deste órgão. Esta funcionária faz visitas nas escolas verificando as condições das instalações das cozinhas, refeitórios, depósitos de alimentos e de cumprimento das normas do programa.

Os recursos para a compra da alimentação escolar são repassados pelo FNDE, em dez parcelas, para a Secretaria de Educação, a qual os repassa integralmente, também em dez parcelas, para as direções das escolas (SEDUC-RS, 2016). O valor per capita transferido pelo FNDE às EEx varia conforme a modalidade de ensino e contempla 200 dias letivos por ano, conforme demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1 – Valor per capita por dia letivo transferido pelo FNDE às EEx de acordo com a modalidade de ensino.

Modalidade de ensino	Valor (R\$) per capita
Creches	1,07
Pré-escola	0,53
Escolas localizadas em áreas indígenas ou de quilombolas	0,64
Ensino fundamental e médio	0,36
Educação de Jovens e Adultos (EJA)	0,32
Ensino integral	1,07
Alunos do Programa Mais Educação	1,07
Alunos que frequentam o atendimento especializado no contraturno	0,53

Fonte: FNDE (2017).

Evento: XXII Jornada de Pesquisa

O Governo do Estado do RS somente realiza complementação nos valores por aluno nos seguintes casos:

- Escolas estaduais que oferecem Ensino Médio 1.000 horas recebem uma complementação de R\$0,60 por dia letivo por estudante;
- Escolas estaduais que possuem até 100 alunos recebem R\$0,60 por dia letivo por estudante;
- Escolas estaduais com ensino em tempo integral recebem uma complementação de R\$1,07 por dia letivo por estudante matriculado nesta modalidade.

4.2 A alimentação escolar nas Escolas Estaduais de Passo Fundo

As compras para alimentação escolar das escolas estaduais de Passo Fundo até o ano de 2009 eram realizadas somente via Licitação (Lei nº 8666/1993), sendo considerado o menor preço e não eram adquiridos gêneros alimentícios de agricultores familiares. A Lei nº 11.947/2009 trouxe avanços e mudanças para o PNAE, como a extensão do programa para toda a rede pública de educação básica, e garantindo que, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo FNDE devem ser investidos em produtos da AF (FNDE, 2016). Dessa forma as escolas precisaram se estruturar para atender as diretrizes da nova legislação.

As mudanças ocorridas na forma de execução do PNAE nos últimos anos provocaram a necessidade de adequações por parte das escolas em suas estruturas físicas de preparo, armazenamento e conservação de alimentos e número de funcionários, porém ainda existem muitos obstáculos a serem ultrapassados (FERNANDES; SCHNEIDER; TRICHES, 2016).

A articulação entre os atores locais da alimentação escolar com os fornecedores da AF em Passo Fundo teve início em 2013, tendo o envolvimento da 7ª CRE, a Emater/RS-Ascar e Cooperativas de agricultores. Até o segundo semestre de 2014 a gestão das aquisições de alimentos da AF para a rede escolar estadual de Passo Fundo era descentralizada, cada escola fazia as suas compras individualmente. Este processo realizado a partir de cada escola gerava dificuldades para os diferentes atores envolvidos na gestão do Programa. Por parte das cooperativas, inexistia conhecimento da demanda total das escolas; pelo lado das escolas existiam dificuldades em mapear os fornecedores e os produtos, resultando no não atendimento do percentual mínimo disposto na legislação, tendo atingido no ano de 2013 o total de 29% em compras da AF pelas escolas estaduais de Passo Fundo (ALBRECHT et al., 2015).

No tocante ao mercado institucional da alimentação escolar não existia no município de Passo Fundo uma aproximação entre a Assistência Técnica e Extensão Rural e Social (ATERS), cooperativas e escolas até o ano de 2013. As escolas reclamavam de irregularidade e falta de pontualidade nas entregas dos alimentos pelos fornecedores da AF, não existiam fornecedores locais e havia problema nas embalagens e acondicionamento dos alimentos. Conforme Albrecht et al. (2015), estes problemas apontavam para a necessidade de construção de estratégias de enfrentamento das barreiras existentes para a operacionalização do PNAE, problemas que também foram enfrentados no âmbito das escolas municipais.

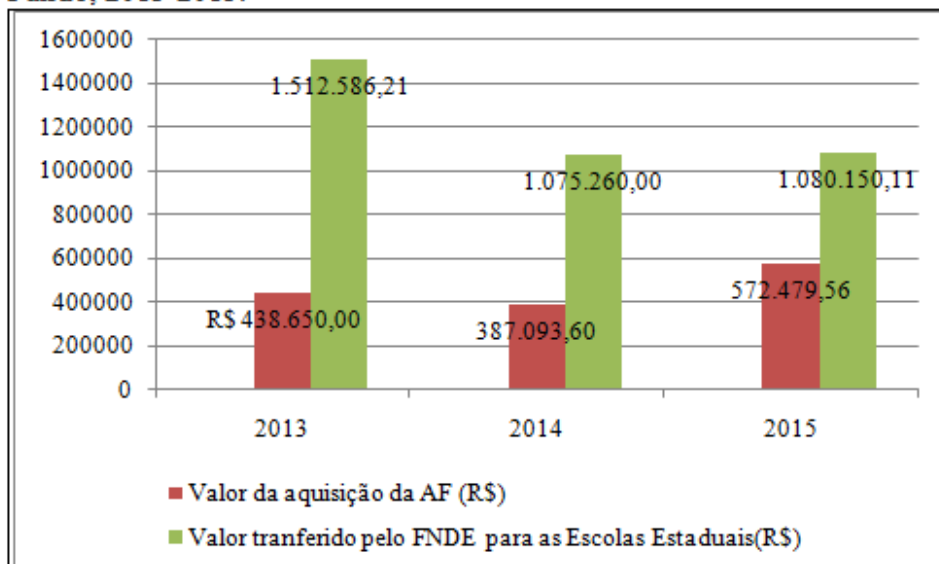
A Emater/RS-Ascar, representada pela Unidade de Cooperativismo (UCP) de Erechim-RS, teve sua inserção no processo de compras da AF para o PNAE em Passo Fundo, por meio de recursos do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) através de duas Chamadas Públicas de Ater em Cooperativismo. Esta iniciativa possibilitou a construção de estratégias para enfrentar as dificuldades existentes no âmbito local. O objetivo deste projeto de cooperativismo empreendido

Evento: XXII Jornada de Pesquisa

pela Emater era qualificar a gestão e possibilitar o acesso das cooperativas da AF no mercado da alimentação escolar (ALBRECHT et al., 2015).

Conforme pode ser observado no Gráfico 1, em 2013 o valor médio comprado pelas escolas estaduais de Passo Fundo em produtos da AF atingiu o percentual de 29% do total transferido pelo FNDE. Em 2014, o primeiro ano da Chamada Pública Unificada (que englobou a demanda de todas as escolas estaduais do município) teve o percentual em compras da AF atingindo 36%, e em 2015 chegou ao índice de 53% em compras dessa categoria social. Estes dados evidenciam o aumento da participação de agricultores familiares no mercado institucional da alimentação escolar em Passo Fundo.

Gráfico 1 – Percentual de compras da AF para o PNAE nas Escolas Estaduais de Passo Fundo, 2013-2015.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Albrecht et al. (2015).

Para Albrecht et al. (2015), a construção de um diálogo entre as cooperativas, a 7ª CRE e a UCP da Emater de Erechim alterou o caráter competitivo que existia entre os fornecedores para um cunho cooperativo, possibilitando a inclusão de diferentes categorias sociais, como Agricultores Familiares, Assentados da Reforma Agrária e Produtores de Alimentos Orgânicos. Além do aumento do percentual de compras da AF e da diversidade da produção, os referidos autores destacam que o trabalho desenvolvido em conjunto com os diferentes atores possibilitou a melhoria da qualidade da merenda oferecida aos alunos, bem como oportunidades de renda e qualidade de vida para famílias que vivem no campo.

Até o ano de 2015, as Chamadas Públicas para compras da alimentação escolar para as escolas estaduais de Passo Fundo foram elaboradas pela 7ª CRE através da Chamada Pública Unificada. A partir de 2016, o Governo do Estado do RS adotou uma nova forma de operacionalização do PNAE em sua rede estadual, a escolarização, modalidade em que a responsabilidade pelas compras e administração da alimentação escolar passa a ser das escolas (UEx). Com esta mudança, a Chamada Pública Unificada deixou de ser feita pela 7ª CRE e cada escola voltou a fazer a

Evento: XXII Jornada de Pesquisa

Chamada Pública individualmente.

Esta mudança gerou descontentamento tanto para as cooperativas fornecedoras de produtos da AF quanto para as próprias escolas. Do lado cooperativas, a nova modalidade passou a exigir um excesso de documentação a ser entregue nas escolas. Para cada escola que elas fornecem produtos deve ser entregue um envelope com os documentos e certidões negativas para participar da Chamada Pública, enquanto na modalidade Chamada Pública Unificada esta documentação era entregue somente uma vez. Por parte das escolas, além de significar mais trabalho, esta mudança representou um retrocesso em relação aos avanços que até então haviam sido conquistados sob a coordenação da 7ª CRE.

As compras dos produtos para a alimentação escolar são realizadas por meio de Licitação (Carta Convite) e Chamada Pública para produtos da AF. A Carta Convite é utilizada para a compra de itens tradicionais e leva em consideração o menor preço. No caso da Chamada Pública para a AF é considerado o preço médio. Cada escola tem que dar conta destas novas funções para garantir a merenda para seus alunos. Para compreender como estão dando conta destas funções foram feitas observações diretas e realizadas entrevistas com informantes-chave envolvidos com a alimentação escolar de cinco escolas estaduais de Passo Fundo. No Quadro 2 apresentam-se algumas características destas escolas (adotou-se nome de fantasia para garantir anonimato às escolas).

Quadro 2 – Caracterização das Escolas Estaduais de Passo Fundo alvos da pesquisa.

Escola	Modalidades de ensino	Nº de alunos	Localização	Existência de refeitório	Nº de merendeiras
Beija Flor	Fundamental (4º ao 9º ano), Médio, EJA e Educação Profissional.	1.141	Central	Sim	5
Flor de Lis	Educação Especial Fundamental, Fundamental, Médio, Educação Profissional.	1.300	Central	Sim	3
Marganida	Fundamental, Médio (Politécnico) e Magistério	1227	Central	Não	2*
Rosa Branca	Fundamental, Médio (Politécnico) e EJA	350	Periférica/Bairro	Sim	2
Girassol	Fundamental e Médio	430	Periférica/Bairro	Sim	2

Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa de campo.

* Nesta escola existem mais merendeiras contratadas, mas as mesmas atuam no serviço de limpeza da escola, pois a instituição não possui refeitório e a merenda é servida em forma de lanches prontos ou apenas frutas, sendo designadas apenas duas funcionárias para fazer a entrega dos lanches.

Dentre as escolas listadas no Quadro 2, duas são consideradas escolas grandes em função do número de alunos matriculados e localizam-se na região central da cidade. Possuem refeitório para o preparo da merenda, a qual é servida em forma de refeição ou lanche. Tanto a Escola Beija Flor quanto a Escola Flor de Lis possui depósito para o armazenamento dos alimentos, freezer para o congelamento, geladeira e refeitório. Nestas escolas percebe-se o empenho dos gestores com a alimentação escolar, em oferecer uma alimentação de qualidade e de valorizar este momento.

Na escola Beija Flor observou-se um ambiente organizado, todos os informantes - direção,

Evento: XXII Jornada de Pesquisa

financeiro e merendeiras - articulados e interligados. Em especial, na cozinha e no refeitório, condições de higiene adequadas. Esta escola chama atenção pelo envolvimento das merendeiras com a alimentação, o cuidado com o preparo dos alimentos, o interesse pela formação do cardápio, a composição nutricional do mesmo. Dentre as escolas pesquisadas, esta destacou-se em termos de organização, de envolvimento e comprometimento entre os funcionários responsáveis pela alimentação e de empenho para o atendimento aos objetivos do PNAE. As duas escolas compram de Cooperativas da AF produtos como bolachas, verduras, frutas.

A Escola Margarida possui características diferentes, pois mesmo sendo considerada uma escola grande, não possui refeitório e a alimentação é servida sempre em forma de lanche. As gestoras relatam que o projeto inicial da escola não foi concluído e faltou a construção do refeitório. Por ser uma escola de grande porte e localizada no centro da cidade o fator de não possuir refeitório chama atenção. Existe um espaço para armazenar os alimentos e lavar as frutas, onde também é feita a entrega dos lanches para os alunos, que o fazem nos corredores, com exceção para os alunos do primeiro ao quinto ano do ensino fundamental, que recebem o lanche na sala de aula. Esta escola segue um cardápio alternativo, porém o mesmo não consegue ser cumprido em sua totalidade. Neste caso, quando é servido um suco, por exemplo, não conseguem servir a combinação de sanduíche ou bolachas. Quando são oferecidas frutas não existe outra combinação, caso contrário os recursos financeiros recebidos não conseguiriam cobrir todos os dias letivos para a totalidade dos alunos. Esta escola normalmente tem dificuldade em alcançar os 30% de recursos mínimos em compras da AF.

No caso das Escolas Rosa Branca e Girassol, ambas se localizam bairros diferentes do município, mas são escolas de periferia e consideradas escolas médias em função do número de alunos. As duas escolas possuem refeitório e fazem o preparo da merenda em forma de refeição ou lanche, alternando de acordo com o cardápio. Apesar de relatarem não conseguir sempre cumprir o cardápio em sua totalidade, observou-se um empenho por parte das gestoras em oferecer uma alimentação de boa qualidade, das merendeiras em preparar uma refeição atrativa para os alunos e de fazer deste momento importante. Nestas escolas são realizadas compras da AF, procurando sempre cumprir, no mínimo, o percentual previsto na Lei nº 11.947/2009.

A principal dificuldade nas cinco escolas é quanto aos preços dos produtos das cooperativas da AF, os quais são mais elevados em comparação aos produtos comercializados nos supermercados locais. Mesmo os produtos das cooperativas tendo qualidade superior aos produtos dos supermercados locais, os recursos que as escolas recebem do FNDE para a alimentação escolar não são suficientes para que seja adquirido um volume maior destes fornecedores, desta forma as escolas tentam cumprir o mínimo estabelecido pela Lei nº 11.947/2009 e algumas não conseguem atingir este percentual.

4.3 Percepção dos atores sociais envolvidos na operacionalização do PNAE em Passo Fundo

Para os funcionários das escolas entrevistadas a Lei nº 11.947/2009 e, especificamente a partir de 2016, com a mudança da Chamada Pública Unificada, a qual desde 2013 era realizada pela 7ª CRE, para que este processo de compra dos alimentos fosse realizado a partir de cada escola, ocasionou dificuldades tanto para os funcionários das escolas quanto para as Cooperativas fornecedoras. Dentre as escolas pesquisadas, nenhuma dispõe de um funcionário responsável

Evento: XXII Jornada de Pesquisa

somente pelo PNAE. Nas escolas pequenas, as quais têm em média até 400 alunos, quem cuida da alimentação escolar é a própria diretora ou alguma professora que, concomitantemente, desempenham outras funções pedagógicas e não possuem formação administrativa ou até mesmo habilidade para administrar o PNAE. Nas escolas maiores, onde existe uma funcionária para cuidar somente da parte financeira da escola, a mesma também acumula a função de cuidar das compras para a alimentação escolar e de toda a parte burocrática necessária.

Percebe-se que a imposição para as UEx administrarem os recursos do PNAE, incluindo a realização da Chamada Pública, gerou para os funcionários uma sobrecarga de trabalho e acúmulo de funções. Para Fernandes, Schneider e Triches (2016) a atuação do Estado, por meio do incentivo às compras públicas locais dos agricultores familiares, gera novas demandas, porém, boa parte dos gestores não está organizada para desempenhar estas atividades.

Quando questionados os entrevistados nas escolas sobre os recursos para a aquisição dos alimentos, percebeu-se um consenso de que os valores são escassos e que é preciso fazer “milagre” para preparar uma refeição com um valor médio de R\$0,30 por aluno. Acredita-se que, a individualização das compras por escola leva à fragmentação e à diminuição da demanda de alimentos, pois cada uma faz as suas compras e isso de alguma forma agrava ainda mais a escassez de recursos do PNAE.

Os cardápios são elaborados pelas nutricionistas da Secretaria da Educação do Rio Grande do Sul (SEDUC-RS), dividido em duas estações: inverno e verão. As gestoras das escolas relataram dificuldades em seguir o cardápio, destacando que os mesmos são muito “engessados” e deveriam ser elaborados em conjunto com os funcionários da própria escola, de acordo com a realidade de cada uma e por turno, evitando desta forma desperdícios. De todas as escolas pesquisadas apenas uma relatou conseguir seguir o cardápio enviado pela SEDUC-RS; as demais relataram dificuldades, principalmente relacionadas aos recursos disponíveis para a compra dos alimentos.

Os fornecedores da AF estão organizados em Cooperativas, sendo atualmente quatro principais mencionadas pelos gestores nas cinco escolas pesquisadas: a Cooperativa de Produção Agropecuária Terra e Vida Ltda (COOPERVITA) localizada no município de Tapejara (47 km de distância de Passo Fundo), a Cooperativa Central de Comercialização da Agricultura Familiar (CECAF), de Erechim (76 km), a Cooperativa de Produção Agropecuária Cascata Ltda (COOPTAR) e a Cooperativa Agropecuária e Laticínios Pontão Ltda (COOPERLAT), de Pontão (42 km).

Destaca-se aqui o caso da COOPERVITA, pois esta cooperativa, mesmo situando-se no município de Tapejara, possui em seu quadro de cooperados AFs de Passo Fundo. Segundo os extensionistas da Emater Municipal de Passo Fundo, para o fornecimento de produtos para a merenda escolar, esta cooperativa prioriza os produtos provenientes destes agricultores.

Pela Resolução nº 4, de 2 de abril de 2015 foi estabelecido que os projetos de venda habilitados devem priorizar, na seguinte ordem para seleção: grupo de projetos de fornecedores locais sobre os demais grupos, grupo de projetos de fornecedores do território rural sobre o do estado e do país, e, por fim, grupo de projetos de fornecedores do estado sobre o do País.

Outro ponto que merece destaque refere-se a aquisição de hortifrutigranjeiros, os quais são adquiridos, em sua maioria, da CECAF de Erechim. Existem produtores em Passo Fundo, no entanto os mesmos abastecem as feiras locais e não conseguem atender a demanda das escolas. Para os extensionistas da Emater municipal, a principal dificuldade dos agricultores locais é a logística para entrega dos produtos, devido existir 39 escolas estaduais, distribuídas em diferentes pontos da cidade e por estes produtos possuírem curto prazo de validade, devendo ser entregues

Evento: XXII Jornada de Pesquisa

semanalmente. Desta forma, para estes agricultores familiares, as feiras locais são mais atrativas e demandam menores despesas com logística. Em contrapartida, este mercado vem sendo absorvido por cooperativas sediadas fora do município.

Percebeu-se que estas cooperativas estão organizadas de modo que cada uma possa fornecer um tipo de produto, como a COOPERVITA que fornece chimia, bolachas, pães, biscoitos, leite em pó; a COOPTAR fornece produtos de agroindústria, como carnes e também laticínios; a CECAF fornece frutas, verduras e legumes, totalizando quatro principais cooperativas fornecedoras para a alimentação escolar. Esta organização justifica-se, por um lado, para que cada cooperativa tenha condições de suprir a demanda das escolas. Em função da distância destas cooperativas até o município de Passo Fundo, as entregas são realizadas semanalmente, direto nas escolas.

Na visão das diretoras das escolas, os agricultores familiares individuais possuem dificuldades de se organizar para fornecer produtos para alimentação escolar devido a burocracia excessiva exigida para participar da Chamada Pública e as Cooperativas são uma oportunidade para eles participarem deste mercado. Boa parte dos gestores da alimentação escolar não consegue mensurar o potencial de produção e abastecimento que a agricultura familiar possui e de como este mercado pode trazer impactos positivos para o desenvolvimento local (FERNANDES; SCHNEIDER, TRICHES, 2016).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As escolas estaduais ainda estão em processo de adaptação as novas diretrizes da alimentação escolar. Identificou-se que, devido aos funcionários responsáveis pela operacionalização do PNAE nas escolas desempenharem diversas atividades, em sua maioria pedagógicas, inviabilizam o alcance de melhores resultados para o Programa.

Desde a implementação da Lei nº 11.947/2009 até o ano de 2013 as escolas estaduais de Passo Fundo realizavam individualmente as compras da AF, quanto então, com o processo de inserção da UCP da Emater de Erechim, auxiliando na Chamada Pública Unificada (iniciada em 2014) e do escritório municipal da Emater em Passo Fundo, contribuindo com a organização dos agricultores familiares, foram alcançados melhores resultados em termos de organização e também em termos de percentuais de compras destes fornecedores, já em 2014 ultrapassando os 30%.

Após a determinação pela SEDUC de que cada UEx deveria realizar a Chamada Pública individualmente, processo que foi implantado pelas escolas novamente em 2016, percebeu-se que trouxe desvantagens para todos os atores sociais envolvidos com o mercado institucional da alimentação escolar. Por parte das escolas, pelo acúmulo de trabalho e pelas Cooperativas, pelo excesso de burocracia, documentação e dificuldades para mapear a demanda das escolas.

Com base no que se observou nas escolas estaduais em Passo Fundo, pode-se sugerir que a decisão do Governo do Estado de unilateralmente eliminar a gestão unificada por parte da CRE tenha criado dificuldades para que o PNAE possa potencializar as demandas da AF no RS a partir das escolas estaduais.

Percebe-se que existe espaço para ampliar a participação da AF enquanto fornecedor para o mercado institucional da alimentação escolar em Passo Fundo, para tanto as compras deveriam continuar centralizadas na 7ª CRE, por meio da Chamada Pública Unificada. Adquirindo maior volume de produtos destes fornecedores, aumentam-se as chances de conseguir melhores preços. Por ser uma pesquisa em andamento, ressalta-se que os dados aqui apresentados ainda são

Evento: XXII Jornada de Pesquisa

preliminares.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Desenvolvimento e instituições: a importância da explicação histórica. In: ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M.; ABRAMOVAY, R. (Org.) **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo: UNESP, Edusp, 2001. p. 165-177.

ALBRECHT, A. L.; et al. **A Dinâmica de ATERS na Efetivação do PNAE no Município de Passo Fundo/RS**. Disponível em:

<http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_1035/Oficial%20Emater%20RS%20%28mercados%20institucionais%29_0.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2017.

AMARAL, V. R. Potencialidades e limites da política de alimentação escolar na promoção da agricultura familiar. 2016. 102f. **Dissertação** (Mestrado em Desenvolvimento)- Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí.

ATLAS SOCIOECONÔMICORS. Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul. Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDES. Disponível em: <<http://www.atlassocioeconomico.rs.gov.br/conselhos-regionais-de-desenvolvimento-coredes>>. Acesso em: 02 jun. 2017.

BALEM, T. A. O Programa de Alimentação Escolar Brasileiro e a narrativa alternativa dos alimentos: convergências e desafios. 2015. 263f. **Tese** (Doutorado em Desenvolvimento Rural)- Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria.

BASSO, D. Fundamentos teóricos e procedimentos metodológicos para a análise de processos reais de desenvolvimento. In: SIEDENBERG, D. R. (Org.). **Desenvolvimento sob múltiplos olhares**. Ijuí: Unijuí, 2012. p. 101-137.

BELIK, W. Agricultura familiar, políticas públicas e os novos mercados. In: TEO, C. R. P. A.; TRICHES, R. M. (Orgs.). **Alimentação escolar: construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento**. Chapecó: Unochapecó, 2016, p. 65-88.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica (...). **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 16 jun. 2009.

CHIBENI, S. S. A Inferência Abdutiva e o Realismo Científico. **Cadernos de História e Filosofia da Ciência**, v. 6, n. 1, p. 45-73, 1996.

FEE. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. Município: Passo Fundo. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/municipios/detalhe/?municipio=Passo+Fundo>>. Acesso em: 17 mar. 2017.

Evento: XXII Jornada de Pesquisa

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

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento 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 PNAE. Diário Oficial [da] União, Brasília, DF, 14 jun. 2013.

_____. **Resolução nº 4 de 2 de abril de 2015**. Altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). União, Brasília, DF, 2 Abr. 2015.

_____. **Sobre o PNAE**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>>. Acesso em: 17 nov. 2016.

_____. **Resolução CD/FNDE nº 01 de 08 de fevereiro de 2017**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>>. Acesso em: 17 mar. 2017.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2016.

GRISA, C.; PORTO, I. Dez anos de PAA: as contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2015. p. 161-200.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE cidades**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/rs/passos-fundo/panorama/>>. Acesso em: 07 jun. 2017.

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

PLOEG, J. D. van der. Mercados aninhados recém criados: uma introdução teórica. In: MARQUES, F. C. et al. (Org.). **Construção de mercados para a agricultura familiar: desafios para o desenvolvimento rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. p. 21-52.

POLANYI, K. **A grande transformação**. As origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. **Perfil Socioeconômico COREDE Produção**. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201603/17094635-perfis-regionais-2015-producao.pdf>>. Acesso em: 30 mai 2017.

SCHNEIDER, S. Mercados e agricultura familiar. In: MARQUES, F. C. et al. (Org.). **Construção**

Evento: XXII Jornada de Pesquisa

de mercados para a agricultura familiar:

desafios para o desenvolvimento rural. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. p. 93-140.

SEDUC-RS. Secretaria da Educação do Rio Grande do Sul. **Alimentação Escolar**. Disponível em: < <http://www.educacao.rs.gov.br/alimentacao-escolar> >. Acesso em: 05 jun. 2017.

SILVA NETO, B. Análise diagnóstico de sistemas agrários: um interpretação baseada na Teoria da Complexidade e no Realismo Crítico. **Desenvolvimento em Questão**, v. 5, n. 9, p. 33-58, jan./jun. 2007.

SOARES, F. V. et al. **Demanda estruturada e a agricultura familiar no Brasil:** o caso do PAA e do PNAE. Brasília: IPC-IG/WFP, 2013.

TERRA E SILVA, M.; NATIVIDADE, M. M. P.; JOAQUIM, N. F. A execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a compra da agricultura familiar. In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS DA ANPAD, 9, 2016, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: Anpad, 2016.

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

_____. Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o meio rural. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2015. p. 161-200.

TRICHES, R. M.; BACCARIN, J. G. Interações entre alimentação escolar e agricultura familiar para o desenvolvimento local. In: TEO, C. R. P. A.; TRICHES, R. M. (Orgs.). **Alimentação escolar:** construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento. Chapecó: Unochapecó, 2016, p. 89-109.