

Eloysa Nezello Mosimann

**AGRICULTURA FAMILIAR E ALIMENTAÇÃO  
ESCOLAR NAS ENCOSTAS DA SERRA GERAL DE SANTA  
CATARINA: DESAFIOS E POTENCIALIDADES**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação em Agroecossistemas, Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal de Santa Catarina, para obtenção do Grau de Mestre em Agroecossistemas.  
Orientador: Prof. Dr. Oscar José Rover

Florianópolis - SC  
2014

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Mosimann, Eloysa Nezello

Agricultura familiar e alimentação escolar nas encostas da serra geral de Santa Catarina: desafios e potencialidades / Eloysa Nezello Mosimann ; orientador, Oscar José Rover - Florianópolis, SC, 2014.  
212 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Agrárias. Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas.

Inclui referências

1. Agroecossistemas. 2. Programa Nacional de Alimentação Escolar. 3. Agricultura Familiar. 4. Segurança Alimentar e Nutricional. 5. Desenvolvimento Rural Sustentável. I. Rover, Oscar José. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas. III. Título.

# "Agricultura Familiar e Alimentação Escolar nas Encostas da Serra Geral de Santa Catarina: Desafios e Potencialidades"


*Por*

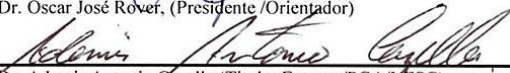
**Eloysa Nezello Mosimann**

Dissertação julgada adequada, em 30 de junho de 2014, e aprovada em sua forma final, pelo Orientador e Membros da Banca Examinadora, para obtenção do título de Mestre em Agroecossistemas. Área de Concentração Desenvolvimento Rural e Sociedade, no Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Centro de Ciências Agrárias/UFSC.

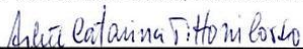
  
Prof. Dr. Ademir Antonio Cazella (Coordenador do Programa)

**Banca Examinadora:**

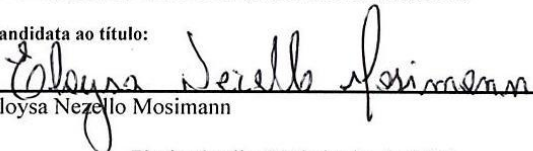
  
Dr. Oscar José Rövef, (Presidente /Orientador)

  
Dr. Ademir Antonio Cazella (Titular Externo/PGA/UFSC)

  
Drª Suzi Barletto Cavalli (Titular/NTR/UFSC)

  
Drª Arlete Catarina Tittoni Corso (Titular Externo/NTR/UFSC)

**Candidata ao título:**

  
Eloysa Nezello Mosimann

Florianópolis, 30 de junho de 2014

Dedico este trabalho a memória de meus pais, Feorino Nezello e Yede Cecília Badotti Nezello e de meus avós João e Florentina e Augusto e Joana. Esta conquista também é dedicada aos grandes homens da minha vida, meu marido sempre presente Rogério de Souza Mosimann e ao meu Filho Theo Nezello Mosimann, um anjo de menino.

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho representa algo maior que uma dissertação de mestrado. Ele é o reflexo do caminho que trilhei até hoje, dos conhecimentos obtidos e da interação com pessoas especiais, que direta ou indiretamente me influenciaram e/ou me apoiaram. Para mim é uma grande conquista.

Agradeço primeiramente a Deus, por me dar força, saúde, luz, uma família maravilhosa e muitos bons amigos.

Quando tudo começou e parecia tão distante, quase não acreditei que este momento chegaria, mas com muita força e apoio da minha família cheguei até aqui e agora me sinto mais forte para seguir adiante. Neste caminho perdi uma das pessoas mais especiais da minha vida, minha Mãe Yede. Sinto por não poder compartilhar esta conquista com ela, mas sei que está cheia de orgulho, torcendo por mim de um lugar muito bonito.

Agradeço aos meus avós e aos meus pais por terem me ensinado a amar a terra e a valorizar a natureza. Agradeço também pela vida e por terem contribuído para que eu pudesse estudar e ter o necessário para ser feliz. Vocês me ensinaram a não desistir nunca.

Agradeço ao meu incansável marido Rogério de Souza Mosimann, que a cada dia se mostra um companheiro para todas as horas. Obrigada pela paciência, por todo o apoio e ajuda nesta longa caminhada. Sem você, meu guia na terra, não teria conseguido finalizar esta etapa.

Ao meu filho Theo, agradeço pela oportunidade de ser mãe e sentir o amor mais puro que já senti. Obrigada filho por toda a compreensão e pelas sábias palavras de apoio, pelos abraços apertados nos pequenos intervalos em frente ao computador. Você é muito especial.

Aos meus queridos irmãos Maysa, Doralysa e Roque, que com seu exemplo me ensinaram muitas coisas e contribuíram para pessoa que sou hoje. Sem dúvida vocês fazem parte desta conquista. Agradeço também todo o apoio dos cunhados Priscila e Marcio Conti e dos meus sogros Rogério e Sônia Mosimann, bem como as orações da vó Adelina.

Também devo um obrigado especial à fiel escudeira Paty, que na loucura que virou a minha vida soube cuidar da nossa casa e do nosso filho.

Ao meu orientador Oscar José Rover que aceitou o desafio de desenvolver esta pesquisa. Obrigada pela paciência, atenção e por todas

as contribuições e aprendizados durante estes longos anos que estivemos juntos.

Aos demais professores do programa de pós-graduação em Agroecossistemas, pois minha escolha não poderia ter sido melhor. As aulas e a troca de ideias oportunizaram um aprendizado valioso e abriram novos horizontes para minha vida profissional. Agradeço também ao professor Walter Simon de Boef e a professora Maria Tereza Bosio, que não são do programa, mas com suas aulas agregaram conhecimentos fundamentais. Obrigada também à Marlene, secretária do PGA, sempre solícita e paciente.

A todos os atores entrevistados e organizações que fizeram parte da pesquisa agradeço imensamente pela disponibilidade, pela colaboração e por todas as informações repassadas. Obrigada pela recepção carinhosa e por tornar a coleta de dados um momento tão agradável. Esta dissertação é uma homenagem a todos os agricultores familiares, neste ano que foi declarado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, o Ano Internacional da Agricultura Familiar, enaltecendo seu importante papel no alívio da fome e na provisão de segurança alimentar e nutricional.

Aos demais pesquisadores que com suas investigações lançaram luz sobre o território das Encostas da Serra Geral e contribuíram para alargar a perspectiva de análise, facilitando a elaboração desta dissertação. Um agradecimento especial à pesquisadora doutora Yolanda Flores e Silva, que foi quem chamou a minha atenção para as Encostas da Serra Geral, além de contribuir para este estudo com seu vasto conhecimento sobre o território estudado. Agradeço também à colega de profissão Panmela Soares, pois suas contribuições foram fundamentais para alinhar os instrumentos de pesquisa.

Aos colegas da UNIVALI, atuais e que tomaram outros rumos, obrigada pelo carinho, por entenderem minhas ausências e por torcerem sempre por mim. Agradeço especialmente à coordenadora do curso de nutrição Márcia Reis Felipe, por ser mais que uma amiga e pelo apoio incondicional em todas as horas. Obrigada a todas as integrantes da minha equipe de extensão na UNIVALI, especialmente à Claudete Santos Demétrio, sempre pronta para escutar e contribuir com palavras de estímulo e de fé.

Meu agradecimento especial ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, que forneceu todos os dados solicitados com muita eficiência e rapidez. Aos pesquisadores e colaboradores do Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar de Santa

Catarina, pelo fornecimento de informações que contribuíram com a pesquisa.

Agradeço aos integrantes da banca que aceitaram o convite e contribuíram para qualificar a dissertação. Muito obrigada pela disponibilidade de deixarem suas atividades para compartilhar comigo este momento especial.

Por fim, agradeço a todos que colaboraram de alguma forma para a realização deste estudo e a Universidade Federal de Santa Catarina pelo ensino público de qualidade.

**Muito obrigado!**

## RESUMO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE é gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e visa a transferência, em caráter suplementar, de recursos financeiros aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios destinados a suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos matriculados em escolas públicas e filantrópicas. Em 2009, a Lei 11.947 e a Resolução nº 38 passaram a exigir que do total dos recursos financeiros repassados ao PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento), devem ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações. Neste contexto o presente estudo utilizou como panorama empírico o PNAE, por ser uma política pública que tem buscado favorecer a agricultura familiar, a produção e distribuição de alimentos a nível local e regional, o desenvolvimento rural sustentável e a qualidade das refeições dos escolares. O estudo teve como objetivo analisar as contribuições das dinâmicas de aquisição de alimentos da AF para o PNAE quanto à melhoria da sua governança, da qualidade nutricional das refeições e da organização produtiva e comercial dos agricultores. A pesquisa foi delineada como estudo de casos múltiplos com abordagem qualitativa complementada, em parte, pela quantitativa. Na primeira etapa da pesquisa realizou-se um estudo exploratório descritivo em 10 municípios localizados nas Encostas da Serra Geral no estado de Santa Catarina. A coleta de dados para aprofundamento do estudo foi realizada nos municípios de Santa Rosa de Lima, Rio Fortuna e Lauro Müller por meio de entrevistas semiestruturadas e análise documental. Todos os atores entrevistados participavam na prática de pelo menos uma das seguintes etapas: processo de compra, fornecimento e distribuição dos alimentos utilizados no preparo das refeições para os escolares, prestação de contas ou elaboração do cardápio. Os dados provenientes das entrevistas e dos documentos fornecidos foram analisados por meio da análise de conteúdo. Os resultados indicam que a aquisição de alimentos oriundos da AF para o PNAE trouxe contribuições significativas para a qualidade nutricional das refeições servidas, para a sustentabilidade econômica e para a organização produtiva e comercial de uma parcela dos agricultores familiares das Encostas da Serra Geral em Santa Catarina. A investigação também contribuiu para verificar importantes questões relacionadas à governança do processo de aquisição de alimentos da AF, demonstrando que o Conselho de Alimentação Escolar dos três



municípios tem atuado de maneira bastante informal, prejudicando a interação entre os conselheiros e a discussão de questões importantes, o que acaba comprometendo a realização das atribuições previstas na legislação e a governança em torno do programa. A inclusão de produtos da AF na alimentação escolar foi fundamental para aumentar a oferta de frutas, verduras e legumes frescos e alimentos orgânicos nas escolas, para reduzir a oferta de produtos processados, além de proporcionar maior diversificação nos cardápios, favorecendo a aquisição de bons hábitos alimentares. A análise dos cardápios elaborados pelas nutricionistas permite inferir que os mesmos estavam de acordo com preceitos legais da resolução 38 de 2009 relacionados à utilização de gêneros alimentícios básicos, ao respeito à cultura alimentar da localidade e à diversificação agrícola da região. O estudo assinala que a diversidade de produtos demandados pelo PNAE incentiva os agricultores a diversificar os cultivos, o que se enquadra nos princípios da agroecologia, favorecendo a sustentabilidade dos agroecossistemas locais. Evidenciou-se que o fornecimento de alimentos para o PNAE é importante para a sustentabilidade econômica das organizações da AF estudadas e que as demandas do programa estimularam o aumento no número de cooperados e fortaleceram as agroindústrias familiares. Porém, ficou claro que outras vias de comercialização dos produtos oriundos da agricultura familiar devem ser incentivadas pelas políticas públicas, visto que somente o PNAE não é capaz de assegurar renda suficiente para as famílias dos agricultores. A assistência técnica, bem como a maior articulação e capacitação dos atores envolvidos na aquisição e comercialização de alimentos no âmbito do PNAE, podem favorecer o desenvolvimento do território, a adequação da oferta à demanda e a qualidade nutricional e sensorial dos alimentos fornecidos, facilitando a comercialização dos produtos da AF. Por fim, este estudo sinaliza que políticas públicas como o PNAE, quando bem implementadas, podem produzir mudanças positivas tanto na produção quanto no consumo de alimentos, contribuindo para o desenvolvimento com sustentabilidade e para a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) de alunos e agricultores familiares.

**Palavras-chave:** Programa Nacional de Alimentação Escolar. Agricultura Familiar. Segurança Alimentar e Nutricional. Desenvolvimento Rural Sustentável. Governança.

## ABSTRACT

The National School Feeding Programme (PNAE) is managed by the National Fund for Education Development (FNDE) and aims to transfer, in a supplementary way, financial resources to the states, the Federal District and the municipalities intended to meet partially the nutritional needs of students enrolled in public and nonprofit schools. In 2009, Law 11.947 and Resolution No. 38 started to demand that from the total financial resources allocated to PNAE, at least 30% (thirty percent) must be used in the purchase of food directly from family farms and family rural entrepreneurs or their organizations. In this context, the present study used the PNAE as an empirical overview, since it is a public policy that has sought to encourage family farming, production and distribution of food at a local and regional level, sustainable rural development and the quality of school meals. The study aimed to analyze the contributions of the dynamics of purchasing food from family farmers, through PNAE, in improving its governance, the nutritional quality of meals and the production and commercial organization of family farmers. This research was designed as a multiple case study with a qualitative approach supplemented in part by a quantitative one. In the first stage of the research, an exploratory descriptive study in 10 municipalities located in the slopes of the Serra Geral in the state of Santa Catarina State was conducted. Data collection for deepening the study was conducted in the cities of Santa Rosa de Lima, Rio Fortuna Lauro Müller and through semi-structured interviews and documentary analysis. All interviewed actors participated of at least one of the following steps: buying process, supply and distribution of food used in the preparation of meals for the schoolchildren, accountability or preparation of the menu. Data from interviews and documents provided were analyzed using content analysis. The results indicate that the acquisition of food from the family farmers through PNAE brought significant contributions to the nutritional quality of meals served, to the economic sustainability and also to the productive and commercial organization of a portion of the farmers in the slopes of the Serra Geral in Santa Catarina State. The research also contributed to identify important issues related to the governance in the process of acquiring food from family farmers, demonstrating that the Board of School Feeding (CAE) of the three municipalities has acted in a fairly informal manner, harming the interaction between the directors and the discussion of important issues, which ultimately jeopardize the achievement of the tasks set out in the legislation and the governance

around the program. The inclusion of products of family farmers in the school feeding was essential to increase the supply of fruits and fresh vegetables, as well as organic foods in schools, to reduce the supply of processed products, in addition to providing greater diversification in menus, favoring the acquisition of positive eating habits. The analysis of menus prepared by nutritionists infer that they were in accordance with the legal provisions of Resolution 38, of 2009, relating to the use of basic foodstuffs, to respect the food culture of the locality and agricultural diversification in the region. The study notes that the diversity of products demanded by PNAE encourages farmers to diversify crops, which fits on the principles of agroecology, promoting the sustainability of local agroecosystems. It was evident that the supply of food for PNAE is important for the economic sustainability of the family farmers' organizations studied and that the demands of the program stimulated an increase in the number of family members and strengthened agribusinesses. However, it became clear that other ways of selling products from family farms should be encouraged by public policy, since only PNAE is unable to ensure sufficient income for the family farmers. Technical assistance, as well as greater coordination and training of the actors involved in the acquisition and marketing of foods through PNAE, may favor the development of the area, adequacy of supply and demand, as well as the nutritional and sensory quality of the food provided, facilitating the marketing of family farmers' products. Finally, this study indicates that public policies such as PNAE, when properly implemented, can produce positive changes in both the production and consumption of food, contributing to the development with sustainability and to the Food Safety and Nutrition (SAN) for students and farmers.

**Keywords:** National School Feeding Programme. Family Farming. Food Safety and Nutrition. Sustainable Rural Development. Governance.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Etapas da Metodologia Aplicada.....	38
Figura 2 - Localização da área de estudo no estado de Santa Catarina e distribuição dos municípios que fizeram parte da investigação nas encostas da serra geral.....	81
Figura 3 - Grupos e atores entrevistados durante a coleta de dados para aprofundamento do estudo. Novembro/2013.....	110
Gráfico 4 – Percentual dos recursos do FNDE investidos em compras da AF nos dez municípios do território das ESG, Florianópolis, São José e SEDUC/SC - 2010, 2011 e 2012.....	138
Quadro 5 - Dados coletados em entrevista com os presidentes do CAE. Novembro 2013.....	191

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Recursos financeiros investidos em alimentação escolar, percentual investido em produtos da AF e número de alunos atendidos pelo PNAE - 2010, 2011 e 2012.....	69
Tabela 2 – Área dos 10 municípios das ESG incluídos no estudo.....	80
Tabela 3 - População residente urbana e rural nos municípios do território estudado e número de estabelecimentos da agricultura familiar (Lei nº 11.326) e não familiar.....	83
Tabela 4 – Aspectos socioeconômicos dos municípios estudados, segundo o IBGE.....	84
Tabela 5 - Número de famílias que recebem bolsa família nos municípios de Santa Rosa de Lima, Rio Fortuna e Lauro Müller, em setembro de 2012.....	87
Tabela 6 - Número de escolas e alunos matriculados na rede municipal de ensino por município do território em 2012.....	89
Tabela 7 - Agricultores orgânicos cadastrados por município nas ESG em 2010.....	93
Tabela 8 – Produção Agrícola Municipal 2011 da lavoura temporária e permanente nos 10 municípios estudados.....	96
Tabela 9 - Volume anual total de produção da Cooperagreco por tipo de produto.....	97
Tabela 10 – Tipos de clientes das agroindústrias familiares de SC (2009).....	100
Tabela 11 - Número de agroindústrias por tipo de produto, nos municípios de Santa Rosa de Lima, Rio Fortuna e Lauro Müller.....	101

Tabela 12 – Execução físico-financeira dos dez municípios do território das ESG, Florianópolis, São José e SEDUC/SC - 2010, 2011 e 2012.....137

Tabela 14 - Comparação de vendas entre mercado formal e institucional (PAA e PNAE).....164

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANVISA: Agência Nacional de Vigilância Sanitária  
AF: Agricultura familiar  
AGRECO: Associação de Agricultores Ecológicos das Encostas da Serra Geral  
ATER: Assistência Técnica e Extensão Rural  
CAE: Conselho de Alimentação Escolar  
CAISAN: Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional  
CECANE: Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar/SC  
COOPERAGRECO: Cooperativa dos Agricultores Ecológicos das Encostas da Serra Geral  
COOPERAGROSERRA: Cooperativa Agropecuária Serra do Rio do Rastro  
COOPERFAMÍLIA: Cooperativa de Produção e Comercialização da Agricultura Familiar de Rio Fortuna e Região  
CMDR: Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural  
CODETER: Colegiados de Desenvolvimento Territorial  
CONSEA: Conselho de Segurança Alimentar  
COOP: Presidente da Cooperativa  
DHAA: Direito Humano à Alimentação Adequada  
DAP: Declaração de Aptidão ao Pronaf  
DCNT: Doenças Crônicas Não Transmissíveis  
EAN: Educação Alimentar e Nutricional  
EJA: Ensino de Jovens e Adultos  
EPAGRI: Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina  
EEx: Entidades Executoras  
ESG: Encostas da Serra Geral de Santa Catarina  
FAO: Food and Agriculture Organization  
FDA: Food and Drug Administration  
FETAG: Federação dos Trabalhadores na Agricultura  
FNDE: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
FVL: Frutas, Verduras e Legumes  
GI - Grupo Informal  
GF – Grupo Formal  
IAN: Insegurança Alimentar e Nutricional  
ICCA: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura  
IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDHM: Desenvolvimento Humano Municipal  
INEP: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais  
Anísio Teixeira  
LOSAN: Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional  
MAPA: Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
MDA: Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MDS: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
NTR: Nutricionista.  
ONU: Organização das Nações Unidas  
OMS: Organização Mundial da Saúde  
ONG: Organização Não Governamental  
PAA: Programa de Aquisição de Alimentos  
PIB: Produto Interno Bruto  
PLANSAN: Plano Nacional de Segurança Alimentar e  
Nutricional - PLANSAN  
PNAD: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PNAE: Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PNAN: Política Nacional de Alimentação e Nutrição  
POF: Pesquisa de Orçamento Familiar  
PFZ: Programa Fome Zero  
PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura  
Familiar  
PRONAN: Programa Nacional de Alimentação e Nutrição  
PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
SAN: Segurança Alimentar e Nutricional  
SAPS: Serviço de Alimentação da Previdência Social  
SEBRAE: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas  
Empresas  
SEDUC/SC: Secretária Estadual da Educação de Santa Catarina  
SIM: Serviço de Inspeção Municipal  
SIF: Serviço de Inspeção Federal  
SMA: Secretaria Municipal da Agricultura  
SISAN: Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
SISVAN: Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional  
SDT: Secretaria de Desenvolvimento Territorial  
SINTRAF: Sindicato dos Trabalhadores na Agricultura Familiar  
TCU: Tribunal de Contas da União  
TRSM: Território Rural Serra-Mar  
UFSC: Universidade Federal de Santa Catarina  
UNIVALI: Universidade do Vale do Itajaí



UNCED: Comissão Mundial da Organização das Nações Unidas sobre o  
Meio Ambiente e o Desenvolvimento  
UNICEF: United Nations Children's Found

## SUMÁRIO

1º CAPÍTULO – INTRODUÇÃO.....	19
1.1 Antecedentes da pesquisa.....	19
1.2 Contextualização da problemática.....	21
1.3 Objetivos.....	29
1.3.1 Objetivo Geral.....	29
1.3.2 Objetivos Específicos.....	29
1.4 Percurso Metodológico.....	30
1.4.1 Procedimentos metodológicos.....	32
1.5 Aspectos éticos.....	41
1.6 Estrutura da dissertação.....	41
2º CAPÍTULO – INTERFACES ENTRE O PNAE E AGRICULTURA FAMILIAR: ARTICULANDO CONCEITOS PARA ENTENDER O PROCESSO DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS PARA OS ESCOLARES.....	44
2.1 O sistema agroalimentar hegemônico.....	44
2.2 Agricultura familiar: uma categoria importante para a soberania e segurança alimentar e nutricional, a partir de princípios de sustentabilidade.....	50
2.3 O PNAE e o incentivo à agricultura familiar – encurtando o caminho entre a produção e o consumo.....	58
2.4 A centralidade da agricultura familiar para as políticas de SAN e para a sustentabilidade do sistema agroalimentar.....	70
3º CAPÍTULO – CONTEXTUALIZAÇÃO DO TERRITÓRIO DAS ENCOSTAS DA SERRA GERAL DE SANTA CATARINA.....	80
3.1 O território - aspectos geográficos, econômicos, escolas e alunos matriculados e as dinâmicas organizativas territoriais.....	80
3.2 Caracterização da produção, processamento e comercialização de alimentos – a organização da agricultura familiar no território.....	91
3.2.1 A relevância da produção orgânica no território das ESG...91	
3.2.2 Processo de agroindustrialização e comercialização de produtos das ESG.....	98
3.2.3 Produção, processamento e comercialização de carne, leite e derivados.....	103
4º CAPÍTULO – AQUISIÇÃO PÚBLICA DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR: RELAÇÕES QUE PERMEIAM O	

CAMINHO ENTRE PRODUÇÃO E CONSUMO NO ÂMBITO DO PNAE.....	108
4.1 Relações entre qualidade das refeições servidas, incentivo aos bons hábitos alimentares e a aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar.....	111
4.2 Recursos financeiros investidos na aquisição de alimentos provenientes da AF e as contribuições para o desenvolvimento do território das ESG.....	135
4.3 Articulação entre as demandas do PNAE e a organização comercial dos agricultores familiares – contribuições, dificuldades e recomendações.....	158
4.3.1 A organização dos agricultores familiares e o atendimento das demandas do PNAE.....	159
4.3.2 Desafios e potencialidades das aquisições públicas da AF para o PNAE.....	173
4.3.3 Dificuldades encontradas no processo de comercialização para o PNAE: o ponto de vista dos atores da agricultura familiar.....	180
4.4 Governança no processo de aquisição de alimentos da agricultura familiar.....	189
5. CONCLUSÕES.....	204
REFERÊNCIAS.....	213
APÊNDICE A – Roteiros das entrevistas aplicadas em campo.....	231



## 1º CAPÍTULO - INTRODUÇÃO

### 1.1 ANTECEDENTES DA PESQUISA

Esta pesquisa está vinculada a uma trajetória pessoal de crescente envolvimento e interesse pela compreensão das relações entre o sistema agroalimentar e a sustentabilidade. A busca de informações a este respeito apontou para a necessidade de compreender com mais propriedade as etapas que antecedem o recebimento de alimentos destinados ao preparo de refeições, especialmente o que diz respeito ao papel da agricultura familiar na Segurança Alimentar e Nutricional - SAN, às problemáticas que envolvem as cadeias de produção e distribuição de alimentos e às potencialidades do mercado institucional para promoção do desenvolvimento rural sustentável.

Acredito que meu interesse pelo universo rural e pela produção de alimentos tem suas raízes na infância. Minha ontologia revela a proximidade com o rural, visto que faço parte de uma família com ascendência italiana, que construiu sua vida trabalhando no campo, cultivando a terra, criando bovinos e principalmente suínos. Cresci em cidade pequena do Meio Oeste Catarinense, entre os poteiros, sentindo o odor característico do campo, tomando leite que vinha da colônia da minha avó e comendo alimentos cultivados na horta de casa.

Meus avós maternos, mesmo não tendo muito estudo, sempre nos ensinaram a amar a natureza, valorizar tudo que ela nos dá e principalmente preservá-la. Hoje tenho clareza da sabedoria dos ensinamentos que recebi, muitos dos quais estão sendo debatidos mundo afora por especialistas. Mesmo sem conhecimento acadêmico ou técnico meus avós discutiam conosco os problemas do desmatamento e do uso exagerado de bens naturais finitos.

Desta forma sempre valorizei minha história rural e tenho muito orgulho de ter vindo de uma família de colonos. Como dizia minha avó, “se não fossem os colonos as pessoas não teriam o que comer na cidade”. Hoje as palavras da minha avó são confirmadas pelos dados do último censo agropecuário brasileiro. Certamente, estes ensinamentos influenciaram minha escolha profissional como nutricionista e me incentivaram a enfrentar o desafio de elaborar uma dissertação com foco na agricultura familiar.

Sempre tive claro que a alimentação é fator fundamental para ter saúde e qualidade de vida e seguindo esta convicção em 1988 fui estudar nutrição. Concluí minha graduação na Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC no final de 1993. Durante minha graduação as

questões relacionadas à saúde pública e às políticas públicas de alimentação e nutrição sempre chamaram minha atenção, entre elas destaco o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, tema central desta dissertação.

No ano de 2002 tornei-me docente do ensino superior no curso de nutrição da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Ressalto que a escolha do tema desta dissertação relaciona-se também com as atividades que venho desenvolvendo nesta Universidade, incluindo atividades de extensão ligadas à capacitação de agricultores familiares e uma disciplina relacionada à elaboração de cardápios para o PNAE. Assim conheci a legislação pertinente a este programa governamental, que nos últimos anos tem estimulado a produção e comercialização de alimentos pela agricultura familiar de forma mais sustentável por meio da compra de seus produtos, priorizando a aquisição de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos e estimulando a implantação de circuitos curtos de comercialização (BRASIL, 2009 a; BRASIL, 2009 b).

O texto da referida legislação chama atenção para o potencial papel do nutricionista no enfrentamento das problemáticas referentes ao sistema agroalimentar, mais especificamente quanto à produção e ao consumo de alimentos. Assim entende-se que para uma atuação em favor da sustentabilidade este profissional deve ter conhecimento sobre os hábitos alimentares, a cultura e a diversificação agrícola da região onde trabalha (BRASIL, 2009 a; BRASIL, 2009 b). Esta constatação aguçou meu interesse em estudar as relações entre produção e consumo de alimentos, tendo como foco o universo rural e a sustentabilidade do sistema agroalimentar.

Acrescento ainda que meu interesse pelo tema da produção de alimentos e da sustentabilidade cresceu ainda mais ao fazer um curso de dois dias com a nutricionista Elaine de Azevedo, abordando a problemática do sistema agroalimentar atual e os benefícios da agroecologia. As informações deste curso geraram inúmeros questionamentos e passei a refletir sobre a importância do profissional nutricionista conhecer com mais propriedade os métodos usados pela agricultura convencional e agroecológica, para que assim possa desenvolver um conceito mais amplo sobre qualidade nutricional e promoção da saúde. As discussões também foram fundamentais para reafirmar a importância e a centralidade da agricultura familiar como produtora da variedade de alimentos necessários a uma dieta saudável, por meio de uma relação mais sustentável do ponto de vista ambiental e social. A partir daí decidi procurar o Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas para buscar conhecimentos, visando me qualificar

como professora e profissional. As disciplinas que cursei e o convívio com professores e colegas de diferentes áreas oportunizaram aprendizados e reflexões importantes e hoje tenho convicção de que ainda tenho muito para aprender sobre a sustentabilidade do sistema agroalimentar e o papel da agricultura familiar neste contexto. Esta dissertação faz parte desta caminhada a partir do estudo das relações que permeiam a o caminho entre a produção e o consumo de alimentos no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

## 1.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA PROBLEMÁTICA

O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, mais conhecido como merenda escolar, é gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e visa a transferência em caráter suplementar, de recursos financeiros aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, destinados a suprir parcialmente, as necessidades nutricionais dos alunos. É considerado um dos maiores programas na área de alimentação escolar no mundo e é o único com atendimento universalizado, visto que atende todos os alunos matriculados na rede pública de educação básica (FNDE, 2012).

É o mais antigo programa alimentar brasileiro, criado em 1955, com origem em proposição de Josué de Castro, médico brasileiro com uma consagrada trajetória política e intelectual dedicada à problemática da fome e da miséria e suas formas de enfrentamento, desenvolvendo projetos que evidenciassem que a fome poderia ser vencida e abolida pela ação e vontade dos atores sociais (CONSEA, 2009; CASTRO, 1980).

A trajetória do PNAE demonstra que o programa passou por diversas modificações em sua gestão, destacando-se a modalidade de aquisição dos alimentos. Desde sua criação na década de 1950 até 1993, a execução do programa se deu de forma centralizada, ou seja, os alimentos eram comprados pelo órgão gerenciador e depois distribuídos em todo o território nacional (FNDE, 2012). Esta forma de gestão seguia a lógica da produção em massa, com longas cadeias de abastecimento, distanciando a produção do consumo. Desta forma os produtos utilizados na elaboração das refeições para os escolares, na grande maioria, eram alimentos formulados, altamente processados, visto que deveriam apresentar maior durabilidade. Esta logística dificultava a inclusão de alimentos básicos *in natura* e, portanto, não favorecia a alimentação saudável, a agricultura familiar – AF e a sustentabilidade dos sistemas agroalimentares. Destaca-se que segundo a Lei n°

11.947/2009, gêneros alimentícios básicos são aqueles indispensáveis à promoção de uma alimentação saudável (BRASIL, 2009a).

A descentralização dos recursos para execução do programa foi instituída em 1994 por meio da Lei nº 8.913, mediante celebração de convênios com os municípios e com o envolvimento das Secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal, às quais se delegou competência para atendimento aos alunos de suas redes e das redes municipais das prefeituras. A partir de 1998, a transferência de recursos destinados à aquisição exclusiva de gêneros alimentícios passou a ser feita pelo FNDE de forma direta, sem a necessidade de convênios, às entidades executoras do programa - EEx. Desta forma, estados e municípios passaram a ser responsáveis pelo recebimento, complementação e administração dos recursos financeiros, elaboração dos cardápios, aquisição dos alimentos, preparo e distribuição da merenda, controle, avaliação e prestação de contas ao FNDE (BRASIL, 1994; FNDE, 2012).

Estas medidas permitiram a municipalização da merenda escolar, abrindo a possibilidade de fomento às economias locais e regionais, determinando ainda que a elaboração dos cardápios respeitasse os hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e incluísse preferencialmente produtos *in natura* (FNDE, 2012; BRASIL, 1994). Contribuíram também para diminuição dos alimentos formulados e deram início a um processo de mudanças gradativas na legislação, que durante os anos foi ampliando as possibilidades da inclusão da agricultura familiar no mercado institucional criado pelo PNAE, o qual entre 1995 e 2010 ampliou sua cobertura populacional de 33,2 milhões para 45,6 milhões de escolares. No mesmo período, a alocação de recursos financeiros passou de 590,1 milhões para 3 bilhões de reais (PEIXINHO, 2013). Desta forma, as compras públicas adquiriram a capacidade de criar e dinamizar a economia das comunidades rurais, gerando inclusão social e, ao mesmo tempo, favorecendo a nutrição dos escolares através da oferta de alimentos *in natura* e a sustentabilidade do sistema agroalimentar por meio do estímulo às cadeias curtas de comercialização e distribuição de alimentos.

Para Pipitone (1997), a descentralização ofereceu melhores condições para o uso de produtos naturais adquiridos de produtores e comerciantes locais, o que segundo a autora foi um dos objetivos da descentralização. Seu estudo demonstrou que após a descentralização houve uma ampliação do uso de produtos *in natura* na alimentação escolar, para 48,5% dos municípios paulistas estudados, embora 51,5% ainda usavam processados e formulados, em 1995. O mesmo estudo



verificou ainda que a descentralização trouxe contribuições em relação à melhoria da qualidade da alimentação, respeito aos hábitos locais, maior aceitação pelos escolares, maior autonomia para compras e elaboração dos cardápios, economia de recursos e diminuição do desperdício.

A aproximação entre produção e consumo de alimentos no âmbito do PNAE foi reforçada pelo governo federal em 2009, por meio da Lei 11.947 e da Resolução nº 38 que regulamenta alguns itens da lei. Estas legislações colocam que do total dos recursos financeiros repassados aos municípios e estados pelo FNDE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações. A resolução 38 no artigo 20 sugere ainda que se priorize sempre que possível os alimentos orgânicos e/ou agroecológicos, estimulando o desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2009 a; BRASIL, 2009 b).

Saraiva et al. (2013, p. 929) pontuam que “a aproximação entre agricultores familiares e consumidores tem promovido uma integração baseada em princípios de sustentabilidade, podendo contribuir com a redução do êxodo rural e da pobreza rural e urbana”. A legislação também passou a determinar que a aquisição dos alimentos seja feita, sempre que possível, em âmbito local, regional ou territorial, estimulando assim a produção local e as cadeias curtas de comercialização e distribuição de alimentos, conhecidamente mais sustentáveis do ponto de vista ambiental (CAPORAL; PETERSEN, 2010).

Mais recentemente, em junho de 2013, a resolução 38 de 2009 foi revogada pela resolução nº 26, a qual apresenta algumas alterações em relação a anterior, porém mantém a obrigatoriedade da compra dos 30 % da agricultura familiar local e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações e a prioridade para os alimentos orgânicos e/ou agroecológicos. Destaca-se que algumas das alterações da resolução 26 podem favorecer o processo de aquisição de alimentos, possibilitando a inclusão de um maior número de pequenos produtores familiares. Estas questões serão tratadas no decorrer desta dissertação (BRASIL, 2013).

O orçamento nacional do programa para 2013 foi de R\$ 3,5 bilhões, para beneficiar 43 milhões de estudantes da educação básica e de jovens e adultos. Considerando as exigências legais citadas acima, o FNDE previa um investimento de R\$ 1,05 bilhão na compra direta de produtos da agricultura familiar - AF, medida que pode estar estimulando o desenvolvimento econômico das comunidades (FNDE, 2013).

As informações acima sugerem que as regulamentações em favor da AF abrem um espaço significativo para a comercialização de seus produtos e podem contribuir para oferta de refeições mais saudáveis na escola. Neste sentido, Silva et al. (2013) enfatizam que a Lei Federal 11.947/2009 amplia as possibilidades de oferecer aos alunos produtos com maior qualidade e menor grau de processamento, contribuindo para a promoção da saúde e da educação alimentar e nutricional – EAN na escola e ao mesmo tempo para o desenvolvimento da agricultura familiar.

Corroborando, Triches (2010) e Peixinho et al. (2011) colocam que, a princípio, as novas regulamentações legais relativas à alimentação escolar, além de disponibilizarem uma oferta crescente de produtos diversificados, frescos e saudáveis para públicos vulneráveis como crianças e adolescentes, também têm demonstrado potencialidades no que diz respeito a incentivos de reprodução e segurança alimentar de pequenos produtores rurais. Nesta perspectiva, a grande capacidade de compras do programa representa um mercado volumoso e estável para os agricultores familiares, ao mesmo tempo em que pode contribuir para concretização das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional - SAN implementadas pelo Estado.

Diferentes autores têm destacado o PNAE como um importante mecanismo do Estado em relação à concretização das políticas de SAN (VILLA REAL, 2011; TRICHES, 2010, TEO; MONTEIRO, 2012). O conceito de SAN é bastante amplo e envolve aspectos relativos à produção, ao desenvolvimento sustentável, ao abastecimento e à comercialização. Prevê o acesso de toda a população a alimentos de qualidade e o estímulo às práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2011; CUSTÓDIO et al. 2011).

Nesta ótica pode-se ponderar que ao longo dos anos, mais especificamente a partir da resolução 38 de 2009, o PNAE vem se aperfeiçoando como estratégia de promoção da SAN e da sustentabilidade do sistema agroalimentar. Se colocadas em prática, as diretrizes do programa podem contemplar as dimensões da sustentabilidade ambiental por meio da agroecologia, da produção orgânica e do estímulo às cadeias mais curtas de distribuição de alimentos, as quais são também estimuladas pelo guia alimentar para a população brasileira (BRASIL, 2008). Poderão também contribuir significativamente para a sustentabilidade econômica e social dos pequenos produtores rurais, bem como para a valorização das práticas

agroalimentares locais, o que favorece uma agricultura diversificada, justa e, portanto sustentável.

Importante enfatizar que a base legal do PNAE dispõe que a responsabilidade técnica pela coordenação das ações de alimentação escolar deve ser assumida por um nutricionista habilitado. Segundo a resolução 38, de 2009 cabe a este profissional coordenar o diagnóstico e o monitoramento do estado nutricional dos estudantes, planejar o cardápio da alimentação escolar de acordo com a cultura alimentar, o perfil epidemiológico da população atendida e a vocação agrícola da região, acompanhando desde a aquisição dos gêneros alimentícios até a produção e distribuição da alimentação, bem como propor e realizar ações de educação alimentar e nutricional nas escolas. Portanto, o nutricionista tem um papel extremamente importante na execução do programa, especialmente no que diz respeito à escolha dos alimentos e preparações que irão compor o cardápio, as quais têm relação direta com a qualidade nutricional das refeições servidas.

Sem desconsiderar outras dimensões importantes que dizem respeito à qualidade dos alimentos, como a regulamentar, a da sanidade e a sensorial, citadas por Proença et al., (2005), destaca-se aqui a importância de analisar a dimensão nutricional da qualidade. Para as autoras, a dimensão nutricional da qualidade se relaciona à capacidade do alimento suprir as necessidades nutricionais do indivíduo, tanto quantitativa quanto qualitativamente.

Oferecer uma alimentação rica em nutrientes é especialmente importante na fase escolar, pois a ingestão inadequada de energia por meio de alimentos muito calóricos e pobres em nutrientes pode gerar deficiências nutricionais que comprometem a saúde, o crescimento e o desenvolvimento, bem como a resistência contra as doenças (BRASIL, 2008). De acordo com Teo e Monteiro (2012), a escola pode ser um meio bastante eficaz para modificação do atual padrão de consumo de alimentos, o qual está diretamente relacionado aos altos índices de sobrepeso e obesidade observados desde a infância e a adolescência e às doenças crônicas não transmissíveis – DCNT.

Segundo as recomendações do guia alimentar para a população brasileira, uma alimentação de qualidade deve ser variada, contendo todos os grupos alimentares, especialmente frutas, legumes e verduras - FVL, pois além de ricos em nutrientes como vitaminas, minerais e fibras, possuem baixo teor energético e contêm componentes bioativos (substâncias que podem reduzir o risco de algumas doenças). O consumo adequado desses alimentos e a redução do consumo de alimentos ultraprocessados com alta concentração de sal, açúcar e

gordura auxilia na prevenção e no controle da obesidade e outras doenças crônicas não transmissíveis (TEO; MONTEIRO, 2012; BRASIL, 2008).

As FVL contemplam uma ampla variedade de colorações, tornando a refeição atrativa, o que agrada aos sentidos e estimula o consumo, principalmente no caso das crianças. Porém, a participação de frutas, legumes e verduras na alimentação das famílias brasileiras, é baixa, sendo assim a escola assume papel importante na educação alimentar e nutricional por meio da oferta destes alimentos nos cardápios, incentivando a aquisição do hábito de ingerir FVL desde a mais tenra infância. (BRASIL, 2008). Neste sentido, ressalta-se que a obrigatoriedade da inclusão da AF no âmbito da aquisição de alimentos para o PNAE, pode contribuir para melhoria da qualidade nutricional das refeições por meio do fornecimento de FVL *in natura* e alimentos menos processados, produzidos nas agroindústrias familiares a partir do “saber fazer” local.

Os estudos de Carvalho (2009) e Triches (2010) demonstram que existem municípios e estados que estão conseguindo incluir maior quantidade de alimentos *in natura* na alimentação escolar por meio da aquisição dos produtos da agricultura familiar, contribuindo para o aumento da renda dos pequenos produtores locais e para oferta de uma alimentação mais saudável para os escolares.

Para Saraiva et al. (2013) a evolução da gestão da alimentação escolar no Brasil, no que diz respeito ao planejamento e à forma de aquisição de alimentos foi determinante para o fortalecimento do programa e de uma parcela de agricultores familiares. O MDA ressalva que apesar de representar grande conquista, o mercado do PNAE impõe também enorme desafio para as organizações produtivas da agricultura familiar, uma vez que possui complexidade própria, com uma série de especificidades. Compreender tais especificidades e identificar as melhores formas de promover a comercialização dos seus produtos é condição para o sucesso da inserção da AF neste mercado bilionário (MDA, 2013).

Estas colocações enaltecem a importância da realização desta pesquisa, que visa levantar informações relativas ao processo de aquisição de alimentos da AF nas Encostas da Serra Geral de Santa Catarina - ESG, que apresenta declínio da população total nas últimas décadas associado ao êxodo rural, destacando-se pela agricultura como principal atividade econômica e pela presença preponderante de minifúndios (GELBCKE, 2006; LACERDA, 2005). O território a ser estudado chama também atenção pelas dinâmicas organizativas

territoriais engendradas por atores locais que buscam valorizar o “saber-fazer” dos agricultores e renovar o papel atribuído à agricultura familiar, especialmente no que diz respeito à preservação ambiental, à qualidade alimentar e à manutenção do tecido social pelo cultivo orgânico (EPAGRI, 2010, LACERDA, 2005). Ressalta-se que as dinâmicas territoriais são a tradução, no espaço e no tempo, das repercussões econômica, social, política e ambiental das ações dos atores e das relações entre eles (PIRAUX, 1999 e 2007 apud BONNAL; CAZELLA; MALUF, 2008). É importante deixar claro que a dimensão organizativa é uma das dinâmicas territoriais engendradas pelas famílias que vivem nas ESG, porém não é a única.

Diante deste contexto considera-se fundamental verificar as interfaces entre as dinâmicas organizativas territoriais e o processo de aquisição de alimentos para o PNAE, verificando as contribuições para a qualidade nutricional da alimentação servida nas escolas e para a organização comercial e produtiva dos AF. Igualmente importante é avaliar a governança na execução do PNAE, compreendida como a constituição de espaços institucionais que integrem governos com grupos e atores sociais, nos quais se darão processos de negociação de interesses (ROVER, 2007; ORTEGA, 2006).

Peixinho (2013) destaca que considerando a abrangência e relevância do PNAE no campo das políticas públicas de alimentação e nutrição, ainda são escassas as publicações científicas sobre o programa. Corroborando com esta colocação, acrescenta-se que são poucos os estudos que abordam o papel do PNAE como política pública intersetorial capaz de fortalecer a organização da agricultura familiar mediante o fornecimento de gêneros alimentícios. Acrescenta-se ainda que há uma carência de estudos sobre os benefícios gerados por meio da aproximação entre a produção da agricultura familiar local e o consumo de alimentos pelos escolares, especialmente no que diz respeito à melhoria da qualidade nutricional das refeições servidas e ao fortalecimento da agricultura familiar.

Por fim, considerando a necessidade de fortalecer a agricultura familiar e estimular o consumo de alimentos regionais e *in natura* para melhor nutrição dos escolares, diferentes autores recomendam a realização de estudos que analisem a conformidade da compra de alimentos para o PNAE de acordo com as legislações (SARAIVA et al., 2013; TRICHES, 2010; BRASIL, 2009a, BRASIL, 2009b, BRASIL, 2011).

A breve exposição acima possibilita apontar a importância de se estudar o papel do PNAE como política pública de SAN que pode

contribuir para melhor nutrição dos escolares, bem como para criação de novos mercados para agricultores familiares, aumentando seu poder de governança e aproximando a produção agrícola e o consumo, na direção do desenvolvimento rural sustentável. Partindo destas considerações, o presente estudo utilizará como panorama empírico as relações entre a agricultura familiar e o mercado institucional criado pelo PNAE. Parte-se do princípio que as diretrizes dos anos recentes estão mudando os propósitos do programa ao incentivar a produção e o consumo de alimentos diferenciados do padrão dominante por meio da aquisição de produtos da AF, do consumo de alimentos frescos e menos processados e do estímulo à produção orgânica e às cadeias curtas de comercialização e distribuição de alimentos. Destaca-se também a pertinência de averiguar empiricamente estas questões, especialmente em municípios do território das ESG, onde a produção de alimentos pela agricultura familiar se sobressai e as dinâmicas organizativas territoriais, a exemplo do cultivo de orgânicos, apresentam características que podem favorecer o processo de aquisição de alimentos para os escolares, de acordo com as novas diretrizes em favor da agricultura familiar. Buscando dar conta das reflexões apontadas acima, delineou-se a seguinte pergunta orientadora:

**Como as dinâmicas de aquisição de alimentos da AF para o PNAE contribuem para a sua melhor governança, para a qualidade nutricional das refeições e para organização produtiva e comercial dos agricultores familiares das Encostas da Serra Geral em Santa Catarina?**

Considera-se que a qualidade nutricional pode ser melhorada pelo aumento na frequência de frutas verduras e legumes – FVL nos cardápios e pela restrição de alimentos altamente processados como enlatados, embutidos, doces, alimentos compostos, preparações semiprontas ou prontas para o consumo, ou alimentos concentrados com quantidade elevada de sódio, conforme prevê a resolução 38 de 2009 nos artigos 15 e 17. Para Teo e Monteiro (2012) estas regulamentações se traduzem como uma tentativa de minimizar a presença de alimentos processados na alimentação escolar. Nesta perspectiva, para avaliar a qualidade nutricional das refeições servidas aos escolares, buscou-se verificar a frequência semanal de FVL nos cardápios e se a aquisição de produtos oriundos da AF contribui para oferta destes alimentos, bem como para diminuição de produtos altamente processados.

Acredita-se que se a elaboração do cardápio estiver pautada nas recomendações legais da resolução 38/2009, na aquisição de produtos por meio de cadeia curtas e na sustentabilidade, poderão favorecer a

compra de alimentos provenientes da AF, contribuindo para sua reprodução social e aumentando a frequência de FVL frescos nas refeições. Teo e Monteiro (2012, p. 667) argumentam que “a predominância de alimentos pouco ou não processados na alimentação escolar pode ser estratégia para o resgate do patrimônio alimentar saudável e para o fortalecimento do desenvolvimento local se resultar da aproximação com a agricultura familiar”. Portanto, a avaliação dos cardápios pode oferecer importantes indícios da contribuição dos alimentos oriundos da AF para a qualidade nutricional das refeições servidas aos escolares.

### 1.3 OBJETIVOS

#### 1.3.1 Objetivo Geral

Analisar as contribuições das dinâmicas de aquisição de alimentos da AF para o PNAE quanto à melhoria da sua governança, da qualidade nutricional das refeições e da organização produtiva e comercial dos agricultores.

#### 1.3.2 Objetivos Específicos

a) descrever o histórico e o funcionamento do programa nacional de alimentação escolar, por meio da legislação pertinente e da literatura científica sobre o tema.

b) caracterizar o território e as dinâmicas organizativas dos agricultores das Encostas da Serra Geral/SC;

c) identificar as instituições, os atores sociais, os grupos formais e informais envolvidos com a comercialização e distribuição dos gêneros alimentícios destinados ao PNAE;

d) verificar a diversidade de gêneros alimentícios e as dinâmicas de comercialização e distribuição que envolvem as entidades executoras, os grupos informais e as organizações de agricultores familiares que fornecem ao PNAE;

e) analisar a presença de FVL e alimentos processados nas listas de compras e a frequência nos cardápios elaborados pelas nutricionistas no ano de 2012;

f) investigar como se dá o processo de governança entre as organizações e os atores sociais envolvidos no processo de aquisição de alimentos da AF para o PNAE.

## 1.4 PERCURSO METODOLÓGICO

O paradigma orientador deste estudo é o construtivista. A natureza do conhecimento está relacionada aos atores envolvidos no processo de aquisição de alimentos para o PNAE e assim buscou-se trabalhar com as construções do grupo de entrevistados e com a realidade local. O pesquisador aparece como um facilitador da reconstrução multivocal dos atores envolvidos (LINCOLN; LYNHAM; GUBA, 2011).

Do ponto de vista metodológico, pretende-se responder a pergunta orientadora a partir do estudo de casos múltiplos. Segundo Yin (2001, p. 32) o estudo de caso é "uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos". Para o autor os estudos de caso são adequados para responder às questões "como" e "porque", que são questões explicativas e tratam de relações operacionais que ocorrem ao longo do tempo mais do que frequências ou incidências, destacando que múltiplas fontes de evidência (documentos, registros em arquivos, entrevistas) devem ser utilizadas. O autor defende que ter casos múltiplos pode ajudar a reforçar os achados de todo o estudo, pois há a possibilidade de comparar semelhanças e de contrastar diferenças entre os casos selecionados (YIN, 2001). Pelo caráter da pesquisa não se pretende que os resultados expressem situações generalizáveis. Porém, espera-se que possam contribuir para melhor compreensão do tema estudado.

A escolha dos casos não foi aleatória. Na pesquisa bibliográfica, realizada para a escolha da região de estudo, diferentes publicações acadêmicas e institucionais chamavam atenção para as Encostas da Serra Geral em Santa Catarina - ESG como um território composto em grande parte por municípios essencialmente rurais, que apresentam forte identidade com a preservação ambiental, com o protagonismo dos agricultores familiares no processo de governança do território, com o associativismo, com o cooperativismo e com o desenvolvimento rural sustentável. É característica a busca por um "território sustentável" (LACERDA, 2005; GELBCKE, 2006; SCHMIDT, 2004; EPAGRI, 2010). Ressalva-se ainda que alguns municípios que compõe o território da ESG apresentam também um histórico de fornecimento de gêneros alimentícios orgânicos para a alimentação escolar desde 2001 (LACERDA, 2005; GELBCKE, 2006; SCHMIDT, 2004).



O Território das ESG vai ser compreendido, neste perfil, como o conjunto de dez municípios que fizeram parte do “Diagnóstico Territorial Participativo das Encostas da Serra Geral de Santa Catarina”, realizado no âmbito do Convênio Epagri – MDA nº 701.337/2008/Projeto ATER: Anitápolis, Braço do Norte, Grão Pará, Gravatal, Lauro Muller, Rancho Queimado, Rio Fortuna, Santa Rosa de Lima, São Bonifácio, São Martinho (EPAGRI, 2010). O documento diagnóstico supracitado foi escolhido para delimitar a amostra dos municípios que fizeram parte deste estudo devido à riqueza de informações sobre o território das ESG e por apresentar abordagem territorial.

Cabe enfatizar que nas últimas décadas, o conceito de território passou a ser amplamente debatido e a servir de referência para nortear políticas públicas em diversos países. No Brasil, vários ministérios adotaram estratégias de desenvolvimento baseadas em abordagem territorial, caracterizada por critérios multidimensionais: ambiental, social, econômico, cultural e político. Neste contexto cita-se a criação em 2004 da Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, entendendo a necessidade de consolidação da abordagem territorial como uma estratégia viável de desenvolvimento rural sustentável. A partir da estruturação da SDT, a mesma passou a fomentar a criação de "territórios" nos estados, e no âmbito federal, a abordagem territorial foi transformada em política pública (EPAGRI, 2010).

Pela temática do estudo estar diretamente ligada ao rural, considera-se pertinente a escolha dos municípios incluídos nesta investigação, visto que apresentam pequenas dimensões, baixa densidade demográfica, agricultura como principal atividade econômica e predomínio de pequenas propriedades gerenciadas por agricultores familiares, conforme constatado pelo próprio diagnóstico e por outros estudos desenvolvidos em municípios do território (GELBCKE, 2006; LACERDA, 2005; EPAGRI, 2010). Dado que o território local é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre as pessoas, grupos sociais e instituições e que a legislação pertinente ao PNAE prioriza a compra de alimentos de agricultores familiares do município ou região, entendemos que a delimitação territorial escolhida para este estudo é pertinente, pois está em consonância com o que prevê a legislação e possibilita verificar as dinâmicas organizativas territoriais em torno do processo de aquisição de alimentos para os escolares (BRASIL, 2009<sup>a</sup>).

Neste sentido, o próprio Diagnóstico Territorial Participativo das Encostas da Serra Geral de Santa Catarina menciona que a região laboratório, no caso os mesmos 10 municípios que fizeram parte deste estudo, foi escolhida por apresentar um novo tipo de ação, de corte efetivamente “coletivo”, baseada na negociação e na formação de um “sistema de governança territorial” que pode dar “pistas” para ações e políticas públicas destinadas ao desenvolvimento rural sustentável (EPAGRI, 2010).

Para responder a pergunta orientadora foram utilizados métodos qualitativos complementados, em parte, por métodos quantitativos. Para Minayo (1999), a abordagem qualitativa se preocupa com o nível de realidade que não pode ser quantificado, ou seja, trabalha com um universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes que correspondem a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos. Destaca-se ainda que estudos com abordagem qualitativa descrevem a complexidade do problema, analisam determinadas variáveis, compreendem e classificam processos, possibilitando o aprofundamento do tema. A abordagem quantitativa foi usada para complementar os dados qualitativos.

De acordo com a natureza (qualitativos e quantitativos), os dados foram analisados e organizados em forma de texto, gráficos, quadros e tabelas. Realizou-se, a partir de entrevistas e de documentos, a análise de conteúdo dos discursos e textos, em torno dos temas e objetivos apontados (BARDIN, 1977; QUIVY; CAMPENHOUDT, 2005; RICHARDSON et al., 1999; MINAYO, 1998; ROVER, 2012).

Para Quivy e Campenhoudt (2005), em investigação social, o método das entrevistas está sempre associado a um método de análise de conteúdo, pois este oferece a possibilidade de tratar de forma metódica informações e testemunhos que apresentam certo grau de profundidade e de complexidade. Os autores acrescentam ainda que a análise de conteúdo permite satisfazer harmoniosamente as exigências do rigor metodológico e da profundidade inventiva. A seguir são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados para elaboração desta dissertação.

#### **1.4.1 Procedimentos metodológicos**

a) Revisão Bibliográfica: A construção do marco teórico conceitual foi realizada por meio de revisão bibliográfica minuciosa de publicações de variada natureza, tais como livros, jornais e revistas impressos e *on-line*, relatórios diversos, documentos legais, dissertações,

teses, artigos relacionados aos temas. Também foram consultadas a legislação pertinente ao programa, anuários, censos, relatórios e documentos institucionais disponíveis *on-line* e sites.

Para a busca das informações sobre a temática estudada utilizou-se as bases de dados SCIELO, LILACS, Science Direct, sites oficiais dos ministérios do governo brasileiro, teses e dissertações. As buscas foram realizadas nos anos de 2011, 2012, 2013 e 2014. Os descritores utilizados foram: Programa Nacional de Alimentação Escolar, Agricultura familiar, Desenvolvimento rural sustentável, Governança, Sistema agroalimentar, Dinâmicas territoriais.

Neste sentido, Quivy e Campenhoudt (2005) colocam que conceber uma problemática é explicitar o quadro conceitual da sua investigação, ou seja, descrever o quadro teórico. Minayo et. al (1999) acrescentam ainda que o conhecimento anterior construído por outros estudiosos que lançam luz sobre a investigação é chamado teoria e destacam que é primordial estabelecer um diá logo entre a teoria e o problema a ser investigado.

Portanto a fundamentação teórica geral que sustenta os questionamentos formulados foi constantemente revista a partir do desenvolvimento do estudo e face ao achado de novas informações relevantes.

b) Estudo Exploratório Descritivo: Incluiu os 10 municípios do território escolhido, buscando reunir informações para seleção dos três municípios nos quais a coleta de dados foi aprofundada posteriormente. Objetivou-se abranger as múltiplas dimensões da investigação diante da complexidade da problemática, diversidade e dinâmica das relações em diferentes espaços de gestão do programa. O estudo exploratório tem como função alargar a perspectiva da análise, revelar facetas do problema nas quais o investigador não teria pensado por si próprio. Desta forma contribui para a condução do trabalho sistemático de recolha e análise de dados que deve seguir-se (QUIVY; CAMPENHOUDT, 2005).

Para Minayo et. al (1999) a fase exploratória é um momento importante e compreende várias fases da construção de uma trajetória de investigação, incluindo a definição do marco teórico conceitual, dos instrumentos de coleta de dados, do espaço e do grupo a ser pesquisado, da amostragem, bem como das estratégias estabelecidas para entrada no campo. Advertem ainda que não é possível determinar com rigor seu término, mas o final desta etapa deve ser programado.

A etapa exploratória ocorreu por meio da pesquisa de dados secundários fornecidos por instituições ligadas aos processos de comercialização de alimentos e execução do PNAE (FNDE, secretarias estaduais e municipais de educação, conselho regional de nutricionistas, prefeituras, Conselhos de Alimentação Escolar - CAE, Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar/SC – CECANE, cooperativas e associações de agricultores familiares e serviços de extensão rural). Os dados e documentos fornecidos foram analisados por meio da análise documental, que tem por objetivo analisar um ou vários documentos para descobrir as circunstâncias sociais e econômicas com as quais podem estar relacionados (RICHARDSON et al., 1999).

Destaca-se que a análise documental incluiu informações relativas aos anos de 2010 a 2012 acerca da execução do PNAE nos 10 municípios. Foram analisados os demonstrativos consolidados da execução físico-financeira enviados pelos municípios ao FNDE nestes três anos. Estes demonstrativos devem ser enviados anualmente a fim de prestar contas quanto ao investimento dos recursos transferidos por este órgão aos municípios para execução do PNAE.

Buscando levantar informações mais específicas que pudessem contribuir para a escolha dos três municípios onde a coleta foi aprofundada em campo e alargar a perspectiva da análise, foram enviados questionários por correio eletrônico para as nutricionistas e gestores do PNAE dos 10 municípios pesquisados. A partir deste primeiro contato foi possível também estabelecer as estratégias para entrada em campo e reunir informações que conduziram a escolha de quem inquirir por meio das entrevistas em cada um dos municípios.

c) Escolha dos municípios para aprofundamento do estudo: A partir da análise dos dados levantados pelo estudo exploratório selecionou-se três municípios nos quais a coleta de dados foi aprofundada: Santa Rosa de Lima, Rio Fortuna e Lauro Müller. A seguir são apresentados os critérios utilizados para inclusão destes municípios na amostra.

— Presença de cooperativa de agricultores familiares sediada no município: o estudo exploratório mostrou que a grande maioria dos gêneros alimentícios orgânicos e convencionais entregues para as escolas dos 10 municípios incluídos no estudo exploratório era distribuída por grupos formais, incluindo a Cooperativa dos Agricultores Ecológicos das Encostas da Serra Geral – Cooperagreco, localizada em Santa Rosa de Lima, pela Cooperativa de Produção e Comercialização da Agricultura Familiar de Rio Fortuna e Região – Cooperfamília,

localizada em Rio Fortuna e pela Cooperativa Agropecuária Serra do Rio do Rastro – Agroserra, localizada em Lauro Müller. Apenas um município do estudo comprou alimentos da Cooperativa dos Agricultores Familiares de Treze de Maio e Região – Coopertreze, porém por estar localizada fora do território estudado e ter fornecido uma pequena quantidade de alimentos para o PNAE não foi incluída na coleta de dados em campo. Também se constatou que em Lauro Müller uma parte significativa das frutas, verduras e legumes frescos e outros produtos alimentícios era fornecida por um grupo informal - GI de agricultores familiares que também faz uma feira duas vezes por semana no município, tendo como entidade articuladora a EPAGRI local. Ponderando que para responder a pergunta orientadora é necessário verificar as dinâmicas operacionais de distribuição e comercialização dos gêneros produzidos pelos agricultores familiares, considerou-se fundamental incluir na amostra para aprofundamento do estudo os municípios onde as três cooperativas estão situadas. Destaca-se ainda a pertinência de se incluir Lauro Müller nesta amostra, visto que conta com grupos formais e informais, alargando assim as perspectivas de análise.

— Município com nutricionista como responsável técnico pelo PNAE: avaliar a atuação deste profissional é fundamental para atender aos objetivos deste estudo, visto que é o responsável legal pela elaboração dos cardápios e sua atuação tem relação direta com o processo de compra e distribuição dos produtos destinados ao PNAE (BRASIL, 2009b).

d) Coleta de dados nos municípios selecionados (Santa Rosa de Lima, Rio Fortuna e Lauro Müller): Durante a coleta de dados em campo, foi utilizada a análise documental e aplicadas entrevistas semiestruturadas, as quais foram baseadas em material elaborado e aplicado anteriormente pelo Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar/SC - CECANE/SC, na pesquisa intitulada utilização de produtos provenientes da agricultura familiar e de gêneros orgânicos na alimentação de escolares e sua interface com o Programa Nacional de Alimentação Escolar em municípios do estado de Santa Catarina (APÊNDICE A). Analisaram-se detalhadamente as listas contendo os gêneros alimentícios adquiridos da agricultura familiar e não familiar para o preparo das refeições e cardápios elaborados pelas nutricionistas no ano de 2012. Com base nas regulamentações da resolução 38 de 2009, quanto à frequência semanal de FVL, os cardápios foram analisados

verificando quantas vezes na semana eram ofertadas FVL ou preparações contendo estes alimentos. Na análise dos cardápios averiguou-se ainda a frequência semanal de alimentos processados como bebidas com baixo teor nutricional (refrigerantes e refrescos artificiais), enlatados, embutidos, doces, alimentos compostos e preparações semiprontas ou pronta para o consumo e alimentos concentrados. Verificou-se também se a elaboração dos cardápios considerou a diversificação agrícola da região e se os cardápios incluíam preparações que fazem parte da cultura alimentar local.

Quanto às três cooperativas incluídas nesta pesquisa, a análise baseou-se em documentos que continham a origem e o destino dos gêneros alimentícios fornecidos para a elaboração das refeições dos escolares em diferentes municípios atendidos pelas cooperativas, buscando verificar os fluxos e a circulação de mercadorias dentro e fora do território.

Richardson et al. (1999) apontam que a pesquisa qualitativa busca uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas pelos entrevistados. Pretende-se com essa abordagem descrever não só a aparência dos fatos, mas também suas origens, relações, mudanças e consequências. Com base nas observações de Minayo (1998), as entrevistas semiestruturadas ou semidirigidas foram compostas de perguntas fechadas ou estruturadas (a escolha do informante está condicionada pela multiplicidade de respostas apresentadas pelo entrevistador) e abertas (o entrevistado tem a possibilidade de discorrer o tema proposto sem respostas ou condições prefixadas pelo pesquisador). Portanto não é inteiramente aberta nem encaminhada por um grande número de perguntas precisas. O investigador dispõe de uma série de perguntas-guia, relativamente abertas das quais é importante receber informações por parte do entrevistado (QUIVY; CAMPENHOUDT, 2005).

No processo de elaboração das entrevistas e escolha dos entrevistados foram considerados os critérios referidos por Minayo (1998) e Minayo et. al (1999) quais sejam: definir o(s) grupo(s) social(is) mais relevante(s) para as entrevistas; não se esgotar enquanto não delimitar o quadro empírico de pesquisa; prever um processo de inclusão progressiva encaminhada pelas descobertas de campo e seu confronto com a teoria. Levando em conta estes critérios, os informantes foram incluídos no estudo de acordo com as descobertas de campo e as especificidades do processo de aquisição e distribuição de alimentos de cada um dos municípios em que a coleta de dados foi aprofundada em campo. Portanto, em cada um dos três municípios foram entrevistados

os atores sociais que as informações levantadas por meio dos questionários enviados por correio eletrônico para as nutricionistas ou responsáveis pelo PNAE e as descobertas de campo evidenciaram ser os mais relevantes para delimitar o quadro empírico da investigação. Todos os atores entrevistados participavam na prática de pelo menos uma das seguintes etapas: processo de compra, fornecimento e distribuição dos alimentos utilizados no preparo das refeições para os escolares, prestação de contas ou elaboração do cardápio.

Para as entrevistas foram ouvidos *a priori* os produtores da AF (representados pelos presidentes das três cooperativas estudadas e pelo extensionista da EPAGRI de Lauro Müller, o qual representa a entidade articuladora responsável pelo grupo informal de AF que também fornece alimentos para as escolas do município), os responsáveis técnicos pelo programa (representados pelas nutricionistas), os gestores públicos (representados pelos responsáveis diretos pela gestão e prestação de contas do programa no município, que poderia ser o prefeito, o secretário de educação ou um funcionário da prefeitura indicado pela administração pública) os presidentes do CAE municipal e os agrônomos e técnicos da EPAGRI ou da secretaria municipal da agricultura – SMA, incluindo ainda um agrônomo do instituto Cepa/SC da EPAGRI. Desta forma durante a pesquisa de campo foram entrevistadas 18 pessoas, as quais foram incluídas no estudo de acordo com as especificidades apresentadas por cada município na ocasião da coleta de dados, buscando reunir informações para dar conta dos objetivos propostos.

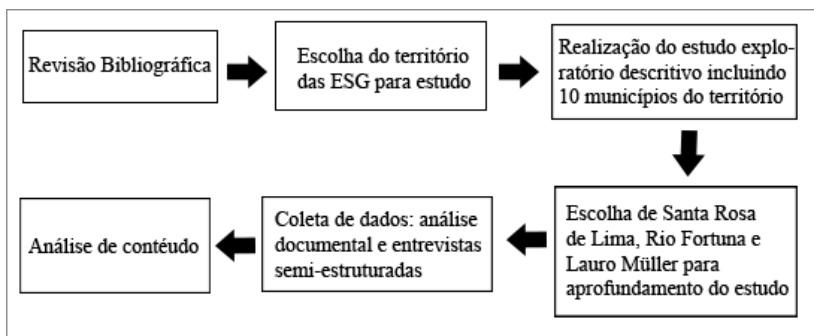
Em relação ao critério de seleção da amostra, cabe esclarecer que sendo uma pesquisa qualitativa, a validade está ligada à sua capacidade de objetivar o objeto empiricamente em todas as suas dimensões e não a uma amostra estatisticamente representativa (MINAYO, 1999). Dessa forma, a preocupação principal não foi a quantificação da amostragem, mas assegurar a variedade de pessoas inquiridas e a não omissão de nenhuma situação importante. Assim sendo, de acordo com as informações coletadas no estudo exploratório e a fundamentação teórica, foram selecionados os municípios e as amostras representativas dos grupos de gestores e produtores, incluindo os sujeitos essenciais para o esclarecimento do assunto em foco. Richardson et al. (1999, p. 79) acrescentam que “o método qualitativo difere do quantitativo à medida que não emprega instrumental estatístico como base do processo de análise de um problema. Não pretende numerar ou medir unidades ou categorias homogêneas”.

A própria pesquisadora aplicou as entrevistas e o registro das respostas foi realizado mediante anotação e gravação com posterior transcrição, visando assegurar a sua fidedignidade. Minayo (1998) chama atenção para a entrevista como instrumento privilegiado de coleta de informações na medida em que a fala pode ser reveladora de condições estruturais, sistemas de valores, normas e símbolos e ao mesmo tempo ter a magia de transmitir por meio de um porta-voz as representações de grupos em condições históricas, socioeconômicas e culturais específicas.

As entrevistas foram previamente agendadas, informando primeiramente o teor da mesma e o objetivo da pesquisa. Em seguida foi solicitado o consentimento de cada um dos entrevistados em participar por meio do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, sendo garantido o anonimato do entrevistado. Os entrevistados eram convidados a responder a cada questão com suas próprias palavras a partir de seu quadro de referência, tendo o cuidado de não enviesar as respostas. As questões foram colocadas para os entrevistados na sequência em que apareciam no instrumento elaborado pela pesquisadora, de forma a favorecer o entendimento e manter a atenção do entrevistado. Conforme o andamento de cada entrevista a sequência foi adaptada, buscando reduzir as intervenções do pesquisador para que os atores pudessem produzir um discurso próprio sobre cada um dos temas importantes para compor o quadro de referência do investigador. Nos casos em que a sequência das questões foi modificada teve-se o cuidado de não comprometer a padronização para a posterior comparação entre entrevistas. Durante as entrevistas a linguagem foi adequada de acordo com a escolaridade do entrevistado, visando o melhor entendimento das questões, reelaborando-as quando necessário.

Figura 1 - Etapas da Metodologia Aplicada





Fonte: Elaborada pela autora

#### 1.4.2 Definição das dimensões do estudo

A partir da revisão bibliográfica e dos resultados do estudo exploratório foi possível definir as dimensões desta investigação, as quais serão apresentadas a seguir:

a) Atendimento às diretrizes em favor da agricultura familiar e da qualidade alimentar: considerando que o presente estudo trata das relações que permeiam o caminho entre a produção e o consumo de alimentos no âmbito do PNAE, nos propomos a verificar por meio das entrevistas e da análise documental em que medida os atores sociais e as Entidades Executoras – EEx responsáveis pela compra de alimentos estavam atuando no sentido de valorizar a produção local e atender as regulamentações legais que dizem respeito ao investimento mínimo de 30% em produtos oriundos da agricultura familiar local ou do território. Para tanto foi necessário investigar como funciona o processo de aquisição e distribuição de alimentos em cada um dos municípios, qual o papel e como atuam os diferentes atores envolvidos analisando o cumprimento das exigências legais do programa. Também buscamos verificar por meio das entrevistas, das listas de compras e chamadas públicas fornecidas pelas EEx e pelas cooperativas da AF, em que medida o fornecimento de alimentos pela AF pode contribuir para a qualidade das refeições servidas, através do aumento de alimentos orgânicos, de frutas, verduras e legumes frescos.

b) Organização comercial: de acordo com o objetivo central desta investigação, é importante analisar a organização e a logística da circulação das mercadorias recebidas dos agricultores familiares e entregues para o PNAE pelas três cooperativas, quais são os atores sociais envolvidos, as dificuldades que enfrentam para organizar o recebimento, distribuição e comercialização dos alimentos ao PNAE. Como descrito anteriormente, a partir do estudo exploratório constatou-se que os gêneros alimentícios fornecidos pela agricultura familiar para as escolas dos 10 municípios estudados vinham, na sua grande maioria, de três cooperativas: Cooperagreco sediada no município de Santa Rosa de Lima (SRL), Cooperfamília de Rio Fortuna (RF) e Agroserra de Lauro Müller (LM) e de um grupo informal de agricultores familiares deste último município. Esclarecemos que nesta dissertação a dimensão da organização comercial foi analisada por meio das relações comerciais entre as três cooperativas, o grupo informal e as prefeituras de municípios que compraram alimentos destas organizações para seus escolares. O estudo da organização comercial foi aprofundado por meio das entrevistas de campo apenas nos três municípios que sediam as cooperativas. Porém, aspectos mais gerais relacionados à comercialização com outros municípios do território também foram abordados, buscando verificar a diversidade de produtos comercializados, a circulação de mercadorias e a importância das demandas de outras cidades para sustentabilidade econômica das organizações da AF estudadas. A este respeito o estudo exploratório demonstrou que as três cooperativas forneciam alimentos para escolas localizadas dentro do território estudado e também para municípios de maior porte, localizados fora das ESG, mas que devido ao grande volume de alimentos comercializados mereciam ser estudadas. Esta constatação nos levou a incluir o fornecimento de alimentos pelas cooperativas para as cidades de Florianópolis e São José nesta investigação.

c) Governança do PNAE: A resolução 38 de 2009 do FNDE coloca que o Conselho de Alimentação Escolar - CAE é um órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento. Atribui ao CAE funções relacionadas ao acompanhamento da aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar e ao zelo pela qualidade dos alimentos, além disso, recomenda que seus conselheiros participem da elaboração dos cardápios em parceria com os nutricionistas. Cabe a este órgão envolver-se nas

questões que dizem respeito ao processo de aquisição pública de alimentos. Neste sentido buscou-se analisar a dimensão da governança a partir da ação do CAE municipal como principal instituição de controle social do programa. Procurando complementar esta análise foram também identificadas as diferentes organizações envolvidas no processo de aquisição de alimentos da agricultura familiar para o PNAE e averiguadas as interações e as formas de troca de informações relativas à gestão do programa entre os atores entrevistados, procurando verificar a constituição de estruturas de governança. Buscou-se investigar se os CAEs dos municípios estudados estavam atuando como institucionalidades de gestão e governança, especialmente no que diz respeito ao apoio a aquisição de alimentos da AF.

### 1.5 ASPECTOS ÉTICOS

Esta pesquisa foi devidamente submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Santa Catarina/UFSC, seguindo as exigências da Resolução 196/96 do Conselho Nacional de Saúde, sendo aprovada pelo parecer número 359.051 datado de 12/08/2013.

Os instrumentos (formulários e entrevistas) foram arquivados em arquivos pessoais do pesquisador. Na exposição dos resultados da pesquisa preservou-se o anonimato dos sujeitos envolvidos.

Ressalta-se que todas as etapas e procedimentos da pesquisa foram detalhadamente explicitados aos sujeitos e que os mesmos não expuseram os participantes a nenhum tipo de risco ou constrangimento e nenhuma vantagem financeira foi oferecida ao participante. A sensibilização para a adesão à pesquisa foi feita apenas pelo esclarecimento dos seus objetivos e pelos benefícios potenciais.

### 1.6 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Buscando dar conta das reflexões propostas e tendo por base a orientação metodológica descrita, esta dissertação está estruturada em cinco capítulos. A partir da introdução, segue o segundo capítulo, que tem por objetivo apresentar a abordagem teórica utilizada para a compreensão do tema, enfatizando a problemática do estudo e oferecendo argumentos para sua proposição. O terceiro capítulo objetiva contextualizar o território das Encostas da Serra Geral - ESG de Santa Catarina, descrevendo a produção de alimentos do território com ênfase para a produção orgânica e para as demais particularidades que explicam a escolha deste território para o estudo. Descreve também os aspectos

relativos às escolas localizadas nos 10 municípios estudados e número de alunos matriculados. No capítulo quatro, se retoma os principais temas trabalhados nos capítulos teóricos anteriores, ponderando-os com dados e evidências do trabalho empírico, especialmente das entrevistas. Apresenta-se detalhadamente o processo de aquisições públicas de alimentos para o PNAE, focando no atendimento das diretrizes em favor da AF e da alimentação saudável e contribuições para qualidade das refeições e na organização comercial e produtiva das cooperativas e do grupo informal. Este capítulo também visa aprofundar a discussão sobre a governança da política pública; contribuições para o estabelecimento de cadeias curtas de comercialização e distribuição de alimentos e para o desenvolvimento sustentável do território. Enfim, o capítulo que finaliza a dissertação apresenta as conclusões.



## **2º CAPÍTULO – INTERFACES ENTRE O PNAE E AGRICULTURA FAMILIAR: ARTICULANDO CONCEITOS PARA ENTENDER O PROCESSO DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS PARA OS ESCOLARES**

O objetivo deste capítulo é apresentar a problemática que envolve a produção e a distribuição de alimentos na atualidade. Por meio da revisão teórica, buscou-se articular noções e conceitos importantes para embasar a discussão em torno do histórico processo de aquisição de alimentos para escolares e da incorporação da agricultura familiar neste mercado institucional, especialmente no que diz respeito às contribuições para a sustentabilidade, segurança e soberania alimentar. As ideias apresentadas visam também aprofundar as discussões acerca da importância da governança e do controle social para qualificar o processo de aquisição de alimentos para o PNAE.

### **2.1 O SISTEMA AGROALIMENTAR HEGEMÔNICO**

Nesta seção será apresentada uma breve explanação sobre os problemas relacionados ao sistema hegemônico de produção e distribuição de alimentos para posteriormente inserirmos a discussão sobre a sustentabilidade do sistema agroalimentar.

O sistema agroalimentar moderno baseou-se na Revolução Verde, que se pauta nos avanços tecnológicos e nas descobertas científicas vinculadas à indústria. Este modelo está pautado na agricultura intensiva e mecanizada, com elevada utilização de produtos químicos, sementes híbridas selecionadas, melhoramento genético, confinamento animal, crescente processamento dos alimentos, oferta de alimentos desconectada da sazonalidade e sua distribuição através de cadeias longas de comercialização. As repercussões da adoção deste modelo geraram sérios problemas de saúde pública e socioambientais, como o aumento da obesidade e das doenças crônicas não transmissíveis, a destruição da biodiversidade, a marginalização de parte dos produtores rurais e o aumento da pobreza no campo afetando de maneira negativa a sustentabilidade (TRICHES, 2010; AZEVEDO; PELICIONI, 2011; ALTIERI ; NICHOLLS, 2012).

Para Azevedo e Rigon (2010), as relações sociais e econômicas nas sociedades modernas tornam-se cada vez mais complexas e a crescente industrialização e mecanização da agricultura favorecem o êxodo rural e o aumento desordenado da população urbana. As cidades passam a depender cada vez mais do meio rural para garantir seu

consumo alimentar, e neste sentido as autoras advertem que o sistema alimentar atual tem se mostrado distante do compromisso de garantir o direito humano à alimentação adequada e saudável.

O Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional para as Políticas Públicas compreende sistema alimentar como um processo que abrange o acesso à terra, à água e aos meios de produção, assim como às formas de processamento, de abastecimento, de comercialização e de distribuição, a escolha e o consumo, incluindo as práticas alimentares, até a geração e a destinação de resíduos (BRASIL, 2012).

Villa Real (2011) menciona que a crise do sistema de produção e distribuição de alimentos aumenta a insegurança alimentar nas cidades, afetando o poder de compra dos consumidores devido às variações nos preços e na renda, fato que interfere negativamente na qualidade da dieta da população. Esta situação é especialmente complexa quando se considera a população de pobres urbanos e rurais, que devido aos escassos recursos muitas vezes não consegue ter acesso a alimentos básicos, contribuindo para o aumento do número de pessoas que passam fome no mundo.

Referindo-se aos problemas relacionados ao sistema alimentar, Gliessman (2000) pontua que a importação e a exportação intercontinental de alimentos têm crescido nos últimos anos, estimulando a conexão de sistemas alimentares locais a um sistema alimentar global gigantesco, que além de requerer grande quantidade de energia para transporte pode exacerbar o problema das desigualdades e afetar negativamente agroecossistemas sustentáveis em todo o mundo, na medida em que aumentam a dependência de insumos externos como sementes, fertilizantes, agrotóxicos e maquinaria. O esgotamento deste modelo convencional orientado para obtenção de crescente produtividade, com base em alto consumo energético, configura uma crise de amplo escopo que requer repensar os formatos tecnológicos empregados, conclui Marques (2011).

Vários críticos defendem que a especialização e a tecnicização da agricultura moderna rompeu com métodos tradicionais de cultivo ambientalmente mais adaptados, afetando de maneira negativa a sustentabilidade dos agroecossistemas (TRICHES, 2010; AZEVEDO; PELICIONI, 2011; ALTIERI; NICHOLLS, 2012).

Considerando o exposto é conveniente apresentar a definição de Gliessman, (2000, p. 61):

Um agroecossistema é um local de produção agrícola – uma propriedade agrícola, por exemplo – compreendido como um ecossistema. O conceito de agroecossistema proporciona uma estrutura com a qual podemos analisar os sistemas de produção de alimentos como um todo, incluindo seus conjuntos complexos de insumos e produção e as interconexões que os compõem.

A partir desta definição podemos ponderar que a diminuição dos impactos dos sistemas produtivos sobre o ecossistema natural, envolve reconhecer e respeitar a integridade de seus componentes e processos, especialmente da biodiversidade. Para o movimento Slow Food (2012, p. 11) “o termo ‘biodiversidade’ indica o conjunto de todas as formas de vida no planeta, o que significa não apenas espécies individuais, mas também ecossistemas inteiros”. Compreende as variedades de seres em cada espécie, a multiplicidade e o equilíbrio dinâmico, de acordo com as características de cada região, de cada ecossistema e de suas características genéticas (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 1992).

Assis (2006) lembra que nos marcos da concepção modernizadora da agricultura, pacotes tecnológicos tidos como de aplicação universal foram incorporados em situações ecológicas profundamente distintas, sendo que na natureza a estabilidade está intimamente ligada à diversidade e, nestes moldes, a agricultura rompe com este equilíbrio ao estabelecer uma simplificação do ecossistema original. Portanto, a homogeneização vinculada à monocultura e aos modos de produção da agricultura intensiva compromete a biodiversidade e a capacidade natural de equilíbrio dos agroecossistemas os quais necessitam cada vez mais da interferência humana e do uso de agroquímicos.

Na opinião de Vila Real (2011), no meio rural, além do desgaste do solo, a especialização da agricultura causou a poluição da água e do ar, bem como a perda da biodiversidade e o declínio de uma variedade de grãos utilizados na alimentação humana. Assim, o padrão atual de produção tem gerado consequências nefastas para a sustentabilidade da vida na terra e para a segurança e soberania alimentar, diminuindo a qualidade das dietas com repercussões negativas e no estado nutricional da população, gerando sérios problemas de saúde pública.

Azevedo e Rigon (2010) apontam outra questão importante que pode colocar em risco o equilíbrio natural e a biodiversidade dos ecossistemas no Brasil. Trata-se do processo de flexibilização do marco



legal que regulamenta as questões relacionadas ao uso das sementes, como a liberação dos transgênicos, que tende a refletir de maneira negativa sobre o ambiente, a capacidade de produção dos agricultores familiares e a biodiversidade alimentar.

Diferentes autores referem aspectos de insustentabilidade do sistema alimentar moderno no campo da produção e do consumo e apontam para a necessidade de desenvolver novas dinâmicas que consideram a sustentabilidade deste sistema ao longo dos anos, a partir de perspectivas macro e microssociais (TRICHES, 2010; AZEVEDO; PELICIONI, 2011; AZEVEDO; RIGON (2011), ALTIERI; NICHOLLS, 2012). De fato, a capacidade do modelo de agricultura intensiva para oferecer respostas adequadas aos desafios contemporâneos é hoje amplamente questionada, particularmente no que diz respeito às alterações climáticas, a segurança alimentar, a escassez de recurso fóssil, a prevenção de doenças emergentes (BÉLIÈRES et al. , 2013).

Diante deste contexto fica evidente que os problemas da exclusão social, da fome e da degradação ambiental, estão fortemente relacionados ao modelo hegemônico de produção e à globalização da economia alimentar. Esses problemas põem em cheque o atual modelo de produção e consumo alimentar e sua relação com a natureza e com os processos de saúde e doença (AZEVEDO; RIGON, 2010; AZEVEDO; PELICIONI, 2011). Gliessman, (2000) adverte que a interação complexa entre as dimensões ecológica, técnica, social e econômica dos sistemas alimentares determinará sua sustentabilidade em longo prazo. Portanto, a construção de políticas públicas nacionais para as várias áreas que se relacionam com a produção, distribuição e o consumo de alimentos deve considerar este contexto, buscando favorecer ações e programas de caráter intersetorial, a partir de uma perspectiva mais ampla de desenvolvimento sustentável. Neste sentido, diferentes autores apontam a agricultura familiar como a forma de produção que oferece melhores condições de se produzir respeitando os princípios da sustentabilidade. Enaltecem também a necessidade de valorizar esta categoria social, fundamental para segurança alimentar (ALTIERI; NICHOLLS, 2012; GLIESSMAN, 2000; DO CARMO, 1998).

Considerando o exposto, o mercado que se abre a partir das regulamentações relacionadas à compra da agricultura familiar pode configurar o PNAE como estratégia intersetorial para promoção da saúde e do desenvolvimento sustentável, o qual tem como eixo central a melhoria da qualidade de vida humana dentro dos limites da capacidade de suporte dos ecossistemas. Desta forma, contrapõe-se à visão convencional de desenvolvimento, herdada do século 19, que privilegia

o crescimento econômico e a industrialização como sinônimos de desenvolvimento, desconsiderando o caráter finito dos recursos naturais e a exclusão social. Para que os sistemas produtivos tornem-se mais sustentáveis é necessário aliar de forma interdependente ao crescimento econômico, justiça social e conservação dos recursos naturais (AZEVEDO; PELICIONI, 2011; ASSIS, 2006).

A este respeito, Souza (2012, p. 4) acrescenta que se considera sistema produtivo sustentável:

Todo aquele em que se adotam tecnologias que otimizem o uso de recursos naturais e socioeconômicos, respeitando a integridade cultural e tendo por objetivo a auto sustentação no tempo e no espaço, a maximização dos benefícios sociais, a minimização da dependência de energias não renováveis e a eliminação do emprego de agrotóxicos e outros insumos artificiais tóxicos, organismos geneticamente modificados ou radiações ionizantes em qualquer fase do processo de produção, armazenamento e de consumo, e entre os mesmos, privilegiando a preservação da saúde ambiental e humana.

Na publicação *Desenvolvimento e Natureza: Estudos para uma sociedade sustentável* (1994), Franz Josef Brüseke aponta que um dos marcos da discussão sobre sustentabilidade foi o documento chamado de *Nosso Futuro Comum* ou *Relatório Brundtland*, elaborado pela Comissão Mundial da Organização das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento-UNCED. O relatório parte de uma visão crítica e complexa das causas dos problemas socioeconômicos e ecológicos da sociedade global e ressalta a interligação entre economia, tecnologia, sociedade e política. O documento define o desenvolvimento sustentável como um novo caminho de progresso social, ambiental e econômico, que procura atender as aspirações do presente sem comprometer a possibilidade de atendê-las no futuro (FLORENTINO, 2010; ONU, 1991).

Clóvis Cavalcanti (1994) chama atenção para o fato de que não se pode aceitar que a lógica do desenvolvimento da economia entre em conflito com a que governa a evolução da biosfera, como tem ocorrido nos últimos cinquenta anos. Ao se referir à expressão “economia da sustentabilidade” coloca que esta equivale a dizer que existe uma combinação suportável de recursos para realização do processo

econômico, a qual pressupõe que os ecossistemas operam dentro de uma amplitude capaz de conciliar condições econômicas e ambientais.

Gliessman (2000) complementa argumentando que é preciso construir uma economia da sustentabilidade, em que o mercado recompense práticas ecologicamente consistentes e valorize processos naturais que contribuam para a agricultura. Portanto as ações desenvolvimentistas devem priorizar a adoção de um projeto político nacional fundamentado na conservação dos recursos naturais, sem os quais o desenvolvimento econômico não é sustentável. Este projeto deve valorizar as potencialidades locais e incorporar a população marginalizada ao processo produtivo (ASSIS, 2006). Cabe frisar que o mercado institucional criado pelo PNAE abre boas perspectivas neste sentido, a partir da compra da agricultura familiar local, da valorização da cultura e dos hábitos alimentares regionais e da preferência por alimentos orgânicos e agroecológicos.

Assis (2006) defende que sistemas de produção agroecológicos surgem como possibilidade concreta de implementação de um processo democrático de desenvolvimento rural sustentável a partir de uma ação local, no qual os agricultores familiares tenham condições de assumir a posição de atores principais. Portanto a agroecologia está relacionada à produção em bases familiares e à diversidade de cultivos, o que a diferencia da produção em larga escala associada ao sistema de produção hegemônico. Caracteriza-se como um movimento sociopolítico de fortalecimento do agricultor em busca de sua identidade e raízes culturais. Integra princípios ecológicos, agrônômicos e socioeconômicos (AZEVEDO; PELICIONI, 2011; AZEVEDO; RIGON, 2010; ASSIS, 2006). Conforme Altieri e Nicholls (2012), como uma ciência aplicada, a agroecologia utiliza conceitos e princípios ecológicos para o desenho e manejo de agroecossistemas sustentáveis, onde os insumos externos se substituem pelos processos naturais e a variedade de cultivos contribui para a biodiversidade e equilíbrio dos agroecossistemas.

Altieri e Nicholls (2012) citam diversos estudos realizados em diferentes países, inclusive no sul do Brasil, que documentam que sistemas agroecológicos podem gerar um incremento da diversidade, da resiliência às mudanças climáticas, da produção, da renda e do empoderamento das comunidades, influenciando positivamente a SAN. Azevedo e Pelicioni (2011) reforçam esta tendência ao descreverem estudos que demonstram a relação entre as práticas da agroecologia, a promoção da saúde socioambiental e da sustentabilidade em seus diferentes níveis. Nos estudos citados, os autores enaltecem o papel da

agricultura familiar no desenvolvimento das práticas sustentáveis e agroecológicas, reforçando a importância da valorização desta categoria social como produtora de alimentos, apoiada no paradigma da sustentabilidade.

A argumentação aqui construída sinaliza a necessidade de se trabalhar estratégias intersetoriais e políticas públicas que promovam um modelo de desenvolvimento diferenciado do atual padrão técnico de produção, processamento e distribuição de alimentos e para tanto a agricultura familiar deve ser priorizada. Partimos da premissa que a intersetorialidade das políticas e programas governamentais na área de alimentação e nutrição e mais especificamente as regulamentações do PNAE em favor da compra de alimentos da agricultura familiar sinalizam um movimento neste sentido, aproximando a produção e o consumo, com repercussões positivas para a sustentabilidade dos sistemas agroalimentar e para a SAN, conforme será apresentado nas próximas seções.

## 2.2 AGRICULTURA FAMILIAR: UMA CATEGORIA IMPORTANTE PARA A SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, A PARTIR DE PRINCÍPIOS DE SUSTENTABILIDADE.

Considerando o objetivo central deste estudo e complementando as reflexões anteriores, apresenta-se a seguir uma discussão relacionada às características inerentes à produção familiar, que a configuram como um modelo mais sustentável de produção e distribuição de alimentos, possibilitando afirmar sua relevância para a soberania e para a segurança alimentar.

Para iniciar a argumentação considera-se importante apresentar uma breve reflexão sobre a densidade conceitual da categoria agricultura familiar. Wanderley (2003) chama atenção para a complexidade desta categoria e de seus desafios diante da realidade brasileira, ressaltando a história camponesa da grande maioria dos AF do país. Propõe à academia “recheiar” a categoria AF com o seu conteúdo histórico e sociológico e ressalta que os agricultores familiares constroem sua própria história na sociedade moderna. Aponta para a necessidade de se reconhecer a grande diversidade incluída na categoria genérica AF e a sua capacidade de resistência e adaptação às transformações mais gerais da sociedade.

Bélières et al. (2013) colocam que a agricultura familiar é a principal forma de organização da agricultura mundial e que apresenta

uma variedade de tipos. Esta diversidade gera a necessidade de se ter uma forma de nomeação que seja simples e robusta, independente de escolhas de políticas nacionais para descrever e caracterizar toda a agricultura. Stropasolas (2007) informa que a agricultura familiar é uma categoria que unifica politicamente um amplo, diverso e heterogêneo universo da população rural, como pode ser evidenciado pela definição proposta em lei, desde 2006, pelo governo brasileiro.

Segundo a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: não detenha, a qualquer título, área maior do que quatro módulos fiscais; utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento e dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (BRASIL, 2006).

Wanderley (2003) ressalva que a denominação AF se difundiu principalmente a partir da implantação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF e que existe uma discussão teórica em torno deste conceito. Para alguns, o conceito se confunde com a definição operacional adotada pelo PRONAF. Para outros corresponde a uma camada de agricultores capazes de se adaptar às modernas exigências do mercado, camada na qual os atores sociais resultam, de certa forma, da própria atuação do Estado. Nesta dissertação assume-se o termo agricultura familiar, pois esta é a denominação utilizada pela base legal relativa ao PNAE. É importante ressaltar que a AF é bastante diversa, e o presente estudo enfocará os impactos do PNAE em territórios específicos, considerando suas peculiaridades.

Bélières et al. (2013) consideram a agricultura familiar uma das formas de organização do agrupamento de produção agrícola, a qual se caracteriza por ligações orgânicas entre as operações da unidade de produção familiar e a mobilização de mão de obra familiar, excluindo salário permanente. Estas ligações são realizadas pela inclusão do capital produtivo no patrimônio familiar e a combinação das operações domésticas no processo de alocação do trabalho familiar e de remuneração.

Bonnal; Cazella e Maluf (2008, p.187) destacam a família rural como uma unidade social e não apenas unidade produtiva. Os autores entendem que família rural é “a unidade que se reproduz em regime de

economia familiar e que desenvolve qualquer processo biológico sobre um pedaço de terra, considerando também que ela está ‘situada’ num território com determinadas características socioeconômicas, culturais e ambientais”. Argumentam ainda que é necessário ampliar o universo de análise para além das unidades tidas como economicamente relevantes em função da produção que realizam, conferindo legitimidade à multifuncionalidade da agricultura familiar.

Referindo-se à multifuncionalidade, Bonnal; Cazella e Maluf (2008) citam quatro funções atribuídas às famílias rurais brasileiras: sua reprodução socioeconômica, a promoção da sua própria segurança alimentar e da sociedade, a manutenção do tecido social e cultural nos territórios e a preservação dos recursos naturais e da paisagem rural. No território das ESG, há indícios de superação de problemas comuns ao meio rural através da implementação de novas estratégias de desenvolvimento fundadas na ação coletiva. Estas estratégias buscam valorizar o saber-fazer dos agricultores e renovar o papel atribuído à agricultura familiar, especialmente no que diz respeito à preservação ambiental, à qualidade alimentar e à manutenção do tecido social (EPAGRI, 2010; LACERDA, 2005).

As dinâmicas territoriais presentes no território das ESG buscam construir estratégias socioeconômicas alternativas para as famílias rurais, baseadas no tripé agroecologia, agroindústria e agroturismo. Portanto pode-se ponderar que no território das ESG a reprodução econômica das famílias rurais é obtida não apenas por meio da produção agrícola mercantil, apresentando características relacionadas à multifuncionalidade (BONNAL; CAZELLA; MALUF, 2008). Considera-se também que o território apresenta características importantes para o fornecimento de alimentos para o mercado institucional criado pelo PNAE, vinculadas à presença de agroindústrias familiares e aos processos produtivos agroecológicos desenvolvidos em algumas propriedades situadas no território estudado. Por outro lado, as demandas deste mercado podem contribuir para a reprodução econômica das famílias rurais deste território, marcado pelas pequenas propriedades gerenciadas por AF.

Marcondes et al. (2012) enaltecem o protagonismo dos agricultores familiares na busca de atividades econômicas que permitam sua reprodução social de maneira digna, reagindo e se adaptando à transformação das condições de produção e trabalho atreladas a modernização da agricultura a qual deixou marcas no âmbito social, econômico e ambiental, conforme foi discutido na seção 2.1. Os mesmos autores destacam que em Santa Catarina, muitos agricultores

optaram por iniciativas como a agroindustrialização rural de pequena escala e que, paralelamente a isso, houve o crescimento de organizações (cooperativas, associações e condomínios) cujos objetivos fundamentais estão relacionados à viabilização dessas iniciativas.

Wanderley (2003) referindo-se à modernização da agricultura aponta que apesar do desenvolvimento das forças produtivas deste setor terem criado um novo patamar para a agricultura e para o meio rural, representado pelo modelo empresarial e industrial, a AF continua sendo uma forma social de produção que ocupa um lugar importante no cenário atual da economia e da sociedade brasileiras. Para Bélières et al. (2013), a agricultura familiar está no centro da transformação da agricultura contemporânea e forma a base social da maioria dos países do Sul, contribuindo para o abastecimento dos mercados domésticos e também internacionais. Os autores acrescentam que, embora por vezes opere em modelos intensivos, a agricultura familiar apresenta certas características que podem fornecer soluções para os desafios social e ambiental da produção de alimentos. Corroborando, Bonnal; Cazella e Maluf (2008) ressaltam a capacidade da agricultura de base familiar para a promoção de modelos de produção socialmente equitativos, ambientalmente sustentáveis e que valorizem a diversidade cultural e dos biomas.

Da Cruz (2009) argumenta que a agricultura familiar apresenta características relacionadas à escala de produção e às cadeias curtas de comercialização capazes de se contrapor aos aspectos de dominação de grandes corporações de alimentos que, através de sistemas de centralização e dominação da produção desconectados da natureza, produzem alimentos cada vez mais distantes das matérias-primas, contribuindo para os problemas relacionados ao sistema moderno de produção e distribuição de alimentos. Neste sentido, é importante frisar que as determinações legais do PNAE estimulam a descentralização do sistema agroalimentar por meio da compra localizada dos produtos da AF, aproximando a produção do consumo e favorecendo uma relação mais sustentável do ponto de vista ambiental e social. Pode contribuir também para o equilíbrio nutricional das refeições por meio da inclusão de alimentos mais frescos e culturalmente mais adaptados, de acordo com a sazonalidade e com as variedades produzidas pelos agricultores familiares do entorno próximo das escolas.

Portanto, o programa se configura como uma alternativa interessante para inclusão social dos agricultores familiares gerando um incremento na renda e alimentos menos processados para os escolares. Para que o imenso público atendido pelo PNAE se beneficie de

refeições saudáveis e possa ser estimulado a adquirir melhores hábitos alimentares, é necessária a inclusão de alimentos variados, especialmente frutas, verduras e legumes no cardápio. Destaca-se que a agricultura familiar local assume papel privilegiado no fornecimento destes alimentos, que por serem cultivados nas propriedades próximas das escolas chegam mais frescos e com menor custo de transporte, favorecendo a nutrição dos alunos, as cadeias curtas de distribuição e o desenvolvimento sustentável. A este respeito podemos citar o estudo de Triches (2010) que aponta que as compras para o PNAE podem contribuir para a construção de cadeias alimentares que encurtam o tempo e o espaço entre consumidores e produtores.

De acordo com os apontamentos de Ferrari (2011), há três tipos principais de cadeias alimentares curtas: *face-to-face*, de proximidade espacial e espacialmente estendida. No caso das de proximidade espacial as vendas são feitas no varejo e restaurantes locais, nas feiras, no mercado regional, bem como para alimentação escolar. Segundo o autor, as cadeias curtas de proximidade têm se apresentado como mais promissoras em Santa Catarina, especialmente representadas pelos produtos das agroindústrias familiares, os quais normalmente estão associados a algum atributo local, do território, do saber-fazer tradicional e da produção artesanal.

É importante destacar que do ponto de vista da segurança alimentar, a agricultura familiar tende a apresentar vantagens quando comparada com a produção em larga escala associada ao sistema alimentar mundial. Por ser diversa, a agricultura familiar apresenta vantagens econômicas, sociais e ambientais, produzindo alimentos carregados de atributos culturais e locais frente à padronização e desterritorialização da produção em grande escala (INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA, 2012).

Considerando a importância da agricultura familiar e de cadeias locais e regionais de comercialização para a soberania alimentar, Marques (2010, p.79) pontua que:

(...) é possível considerar a emergência da noção de soberania alimentar enquanto perspectiva que se fundamenta na salvaguarda das agriculturas locais como meio eficaz de produção de alimentos e de combate contra a fome. Com efeito, esta concepção considera estas agriculturas locais como aquelas que mobilizam profundamente os



recursos naturais disponíveis, são praticadas por agricultores familiares e se orientam para uma produção alimentar destinada aos mercados regionais.

Cabe enfatizar que segundo o relatório sobre a Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada – Indicadores e Monitoramento, apresentado pelo Conselho de Segurança Alimentar - CONSEA em 2010, o ritmo de crescimento da produção agrícola em grande medida destinada à exportação é muito superior ao da produção de alimentos destinados ao consumo interno. No período 1990-2008, a produção de cana-de-açúcar cresceu 146% e a de soja, 200%, enquanto o crescimento da produção de feijão foi de 55%; de arroz, 63%; e de trigo, 95%. A agricultura familiar responde por boa parte da produção de alimentos do País, destinando quase a totalidade de sua produção ao mercado interno, contribuindo fortemente para garantir a SAN dos brasileiros (CONSEA, 2010).

Com base nos dados do Censo de 2006, o IBGE apontou a existência de quase 4,4 milhões de estabelecimentos característicos da agricultura familiar no Brasil, onde vivem e trabalham 12,3 milhões de pessoas. Ocupando 24,3% da área, a agricultura familiar responde por 38% da renda gerada e emprega quase  $\frac{3}{4}$  da mão de obra do campo. Em termos comparativos, a agricultura familiar ocupa 15,3 trabalhadores/ha contra 1,7 da patronal; fornece 70% do feijão, 58% do leite, 87% da mandioca, 46% do milho, 50% das aves e 59% dos suínos para a mesa do brasileiro (MDA, 2010). Estes dados deixam clara a importância da agricultura familiar para a economia, para a SAN e para soberania alimentar brasileira e reafirmam a necessidade de criar mercados seguros e atrativos para o fortalecimento dos pequenos agricultores, como o PNAE e o PAA – programa de aquisição de alimentos (TRICHES, 2010).

Bélières et al. (2013) chamam atenção para o fato de que apesar da importância da AF para o abastecimento alimentar dos mercados, ainda existe no mundo uma grande massa de AF pobres vivendo em situações de insegurança alimentar.

Referindo-se à pobreza rural (Marques, 2010), afirma que muitas críticas se dirigem ao descaso com as condições de vida e de produção da maior parte das famílias agricultoras do mundo, que constituem o grupo social mais afetado pela insegurança alimentar. Neste sentido, Belik e Souza (2009) sublinham que para o enfrentamento da pobreza e

da fome, é essencial a complementação de esforços entre as comunidades, entidades governamentais e agências multilaterais.

Azevedo (2004) coloca que os agricultores familiares foram fortemente afetados pela política de modernização e seu viés industrial, e destaca a timidez das políticas de apoio, consolidação e expansão da produção familiar no que diz respeito à reforma agrária, ao crédito, à pesquisa e à assistência técnica. Sublima ainda a precarização das condições sociais e econômicas da AF, consequência da utilização dos recursos públicos para o fortalecimento da agricultura voltada à indústria agroalimentar internalizada ou de exportação.

Neste sentido, Assis (2006, p.8) argumenta em favor da agricultura familiar:

(...) a implementação de formas de desenvolvimento rural sustentável deve ser construída em uma lógica econômica e social que possibilite o desenvolvimento de múltiplas formas de agricultura, ou seja, em contraposição à lógica vigente, que dificulta caminhar nessa direção ao vincular-se à agricultura patronal em detrimento de outras formas de organização social da produção agrícola, como a agricultura familiar, fundamentais na reprodução de conhecimentos e modos de vida tradicionais. Deve-se considerar, inclusive, que a possibilidade de reprodução dessas diversas formas de organização social da produção agrícola é um bom indicador econômico-social de sustentabilidade.

De acordo com Vila Real (2011), as políticas de desenvolvimento socioeconômico adotadas ao longo dos anos, mesmo que incorporem questões sobre o desenvolvimento local, não têm se mostrado capazes de acabar com as desigualdades regionais, forçando o Estado, na última década, a promover modelos estruturantes pautados nos conceitos de SAN e de soberania alimentar. Custódio et al. (2011) destacam que tema SAN envolve aspectos relativos a produção, desenvolvimento sustentável, abastecimento e comercialização.

A discussão sobre SAN surge a partir da Primeira Guerra Mundial partindo da preocupação de que cada país tivesse suficiência alimentar diante dos possíveis embargos ou boicotes por razões políticas ou militares (FLORENTINO, 2010).

A partir daí o conceito de SAN foi sendo discutido mundialmente e reformulado, incorporando a questão da sustentabilidade. Atualmente

em nosso país ela consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde que respeitem a diversidade cultural e que seja ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentável (BRASIL, 2011).

Segundo Burlandy e Maluf (2011), a mesma base legal que formalizou a concepção brasileira de SAN, reitera que seu alcance requer a soberania alimentar, a qual confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos

Segundo Silva et al. (2013), as compras públicas da AF para o PNAE podem ser encaradas como uma evolução do PAA. De acordo com Turpin (2008), a merenda escolar acabou por se tornar a maior demandante da modalidade de compra com doação simultânea de alimentos, representando 50% das aquisições via PAA. Diante deste contexto as regulamentações legais de 2009 passam a vincular a grande demanda diária de alimentos para as refeições dos escolares à produção da AF. Assim, o mercado criado pelo PNAE tornou-se mais uma oportunidade para a comercialização de seus produtos, que juntamente com o PAA tem apoiado importantes mudanças nas práticas produtivas e organizacionais dos pequenos agricultores. Chmielewska e Souza (2010) afirmam que a oportunidade de mercados seguros, com preço garantido, encoraja os agricultores familiares a reinvestir em sua produção e otimizar recursos existentes. Este processo leva a um maior uso de insumos e de mão de obra, à diversificação da produção e a um maior controle de qualidade do que é produzido, contribuindo para a SAN.

Por fim cabe ressaltar que o conceito de SAN adotado pelo Brasil expressa a sua multidimensionalidade, a qual tem raízes em várias disciplinas, portanto seu enfoque é bastante abrangente. Segundo Custódio et al. (2011, p.2) envolve “aspectos tanto de oferta (produção, desenvolvimento sustentável, abastecimento e comercialização), quanto de demanda (aproveitamento e aquisição) de alimentos”. A partir destas constatações e considerando que as diretrizes e princípios do PNAE deixam clara sua importância como estratégia de promoção da SAN e da sustentabilidade, ressalva-se que esta dissertação não se destina ao diagnóstico ou avaliação integral das dimensões expressas pelo conceito de SAN. Este estudo busca investigar e discutir a aquisição dos produtos da AF, especialmente os agroecológicos ou orgânicos, como alternativa para promover a SAN por meio do fornecimento de alimentos com melhor qualidade nutricional para os escolares, produzidos de forma

mais sustentável do ponto de vista ambiental e social, por pequenos agricultores familiares.

### 2.3 O PNAE E O INCENTIVO À AGRICULTURA FAMILIAR – ENCURTANDO O CAMINHO ENTRE A PRODUÇÃO E O CONSUMO

O objetivo dessa seção é trazer o PNAE para o centro da discussão, enfocando as mudanças no histórico do processo de aquisição de alimentos que favorecem a sustentabilidade em diferentes aspectos, enaltecendo também seu papel como política pública de SAN. Discutem-se, inicialmente, questões relativas ao processo de transição nutricional que vem ocorrendo nos últimos anos, associado aos padrões de consumo alimentar, ao sedentarismo, entre outros fatores. Avançando nesta discussão, buscou-se demarcar a importância do PNAE e da Educação Alimentar e Nutricional – EAN na escola para estimular a mudança de hábitos alimentares associados aos altos índices de sobrepeso e obesidade. A partir de um breve histórico do programa enfocam-se as mudanças na legislação que contribuíram para que o processo de aquisição de alimentos passasse a ser mais sustentável e localizado, aproximando a produção e o consumo, e beneficiando as comunidades locais e os alunos atendidos.

Partimos do princípio que o PNAE é uma importante política de SAN, que por meio de compras mais sustentáveis e da incorporação de alimentos frescos *in natura* fornecidos pelos produtores locais, pode gerar impactos bastante positivos na saúde pública em nosso país, especialmente pela grande cobertura populacional e por trabalhar com o público infantil e jovem, no qual a prevenção do sobrepeso, da obesidade e das doenças crônicas não transmissíveis – DCNT, como a diabetes, a hipertensão e a hipercolesterolemia<sup>1</sup> é uma questão premente.

Diferentes autores apontam os danos para a saúde que podem decorrer do consumo insuficiente ou excessivo de alimentos e que, portanto as características qualitativas da dieta são importantes na definição do estado de saúde, em particular no que se refere a doenças crônicas da idade adulta. Observa-se atualmente um processo chamado de transição nutricional caracterizado por um aumento dos índices de sobrepeso, obesidade e DCNT e um declínio na prevalência de

---

<sup>1</sup> A hipercolesterolemia é uma condição que se caracteriza pela presença de taxas elevadas de colesterol no sangue, acima dos 200 mg/decilitro, condição que pode aumentar o risco de doença arterial coronariana.

desnutrição, sendo que o percentual de crianças, adolescentes e adultos brasileiros que apresentam algum grau de excesso de peso é bastante significativo (MONTEIRO et al., 2000; TRICHES, 2010; TEO; MONTEIRO 2012).

Teo e Monteiro (2012) informam que nas últimas décadas, a substituição de alimentos básicos *in natura* ou pouco processados por alimentos de maior extensão de processamento é uma tendência que vem se consolidando em estreita relação com os modos de vida contemporâneos, decorrentes da industrialização e da urbanização intensas.

Corroborando, Tardido e Falcão (2006), ao fazer uma revisão sobre o impacto da modernização na transição nutricional, apontam que na população infanto-juvenil outros fatores agravam o problema da obesidade. Entre eles os autores citam o desmame precoce e a introdução de alimentos altamente calóricos desde o início da vida, associados à diminuição da prática de atividades físicas e à incorporação de formas de lazer sedentárias. As refeições rápidas baseadas em alimentos industrializados em substituição ao arroz, feijão, carne e verdura, até mesmo no ambiente escolar, também é uma tendência atual que contribui para o perfil epidemiológico relacionado à transição nutricional (TARDIDO; FALCÃO, 2006; MONTEIRO, 2012, IBGE; 2010; BRASIL, 2005).

Diante deste cenário e considerando que a escola deve ser um local de aprendizado, verifica-se a importância do PNAE como política de SAN voltada ao enfrentamento do padrão alimentar que vem se consolidando no Brasil e à promoção da saúde (MONTEIRO, 2012). No que concerne à promoção da saúde, o estudo deste complexo perfil epidemiológico nutricional brasileiro, deve considerar diferentes aspectos, tais como a sustentabilidade ecológica do planeta e a garantia do direito humano à alimentação (VASCONCELOS, 2008).

Destaca-se que o ideal de promoção da saúde, compreendido por Pelicioni (2005) como um novo paradigma da saúde pública, é percebido como um processo orientado por uma visão de saúde que considera as diversas causas do binômio saúde-doença, a partir de valores éticos de democratização, estímulo à participação popular, à equidade, às práticas intersetoriais e à promoção da sustentabilidade.

No que diz respeito à intersetorialidade, o CONSEA ressalta que uma das mais importantes expressões do enfoque intersetorial da SAN, está na articulação entre as ações que promovem o acesso aos alimentos saudáveis e aquelas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar (CONSEA, 2009). Belik e Domene (2012) acrescentam que as

compras públicas de alimentos da AF para o PNAE representam um avanço na integração de políticas e na complementariedade de programas no campo do desenvolvimento social. Maluf (2011) e Turpin (2008) consideram ainda que o estímulo e apoio à agricultura familiar têm se mostrado relevantes no que diz respeito à formulação e à implementação de ações municipais destinadas à promoção da SAN e do desenvolvimento local.

Neste contexto a alimentação e a nutrição constituem requisitos básicos para a promoção e a proteção da saúde, possibilitando a afirmação plena do potencial de crescimento e desenvolvimento humano, com qualidade de vida e cidadania. No plano individual e em escala coletiva, esses atributos estão consignados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, os quais foram posteriormente reafirmados no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) e incorporados à legislação nacional em 1992 (BRASIL, 2012).

O Direito Humano à Alimentação, assim como todos os direitos humanos, é universal e indivisível. Na agenda 21 (plano de ação da sociedade civil, governos e Nações Unidas para todas as áreas em que a ação humana impacta o meio ambiente), a erradicação da fome como responsabilidade conjunta dos países está listada no capítulo 3. Desde 1996, depois da Cúpula Mundial da Alimentação de Roma, o Brasil firmou com diversos países o compromisso comum de reduzir pela metade os índices de insegurança alimentar crônica, até no mais tardar 2015 (KORNIJEZUK, 2008).

Conforme dados das pesquisas sobre Segurança Alimentar - SA no País, realizadas em 2004 e 2009 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Santa Catarina em 2009 continuou com o maior percentual (85,2%) de domicílios que tinham garantido o acesso à quantidade e qualidade suficiente de alimentos para seus moradores, 1,0 ponto percentual acima do observado em 2004. Em relação ao panorama nacional, em 2009 a pesquisa registrou que 30,2% dos domicílios particulares se encontravam em algum grau de Insegurança Alimentar e Nutricional – IAN, neles viviam cerca de 65,6 milhões de pessoas. Em 2004, esta prevalência era maior, 34,9%. É importante frisar que a área rural apresentou prevalências domiciliares de IAN superiores às verificadas na área urbana (IBGE,2012).

Situações de IAN podem ser detectadas a partir de diferentes tipos de problemas, tais como fome, obesidade, doenças associadas à má alimentação, o consumo de alimentos de qualidade duvidosa ou prejudicial à saúde, estrutura de produção de alimentos predatória em

relação ao ambiente natural ou às relações econômicas e sociais, alimentos e bens essenciais com preços abusivos e a imposição de padrões alimentares que não respeitam a diversidade cultural (CONSEA, 2004).

O parágrafo acima chama a atenção para o fato de que situações de IAN podem estar relacionadas à produção dos alimentos e suas consequências para o meio ambiente e para a saúde dos indivíduos. Assim podemos pontuar que a luta defendida por Josué de Castro pela adoção de um modelo de desenvolvimento econômico sustentável e uma sociedade sem miséria e sem fome é ainda um tema crucial, que merece especial atenção por parte dos governos, das instituições acadêmicas e da sociedade.

Neste sentido a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, realizada de 13 a 22 de junho de 2012, na cidade do Rio de Janeiro, tinha como proposta renovar o compromisso político das nações para estabelecer uma agenda do desenvolvimento sustentável para as próximas décadas, a partir da avaliação do progresso e das dificuldades que impediram a implementação das decisões adotadas pelas principais cúpulas sobre o assunto e do tratamento de temas novos e emergentes (INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA, 2012).

As primeiras ações governamentais direcionadas à alimentação e nutrição no Brasil datam da década de 1930, quando a fome e a desnutrição foram reconhecidas como graves problemas de saúde pública no país (SANTOS et al., 2007).

A trajetória do PNAE, como a política pública de promoção da SAN, é bastante longa. O programa tem sua origem no início da década de 40, quando o então Instituto de Nutrição defendia a proposta de o Governo Federal oferecer alimentação ao escolar. Entretanto, não foi possível concretizá-la, por indisponibilidade de recursos financeiros, o que só veio acontecer em 31 de março de 1955, quando foi assinado o Decreto nº 37.106, que instituiu a Campanha de Merenda Escolar. Desde então, o programa passou por várias mudanças de nome, de vinculação institucional e de estratégias objetivando contribuir para um melhor aprendizado e para a redução da evasão escolar. Somente em 1979 foi denominado Programa Nacional de Alimentação Escolar e a partir de 1997 passou a ser coordenado pela Secretaria Executiva do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação, o FNDE (SANTOS et al., 2007; PEIXINHO, 2013; FNDE, 2012).

A trajetória do PNAE demonstra que o programa passou por diversas modificações em sua gestão, destacando-se a modalidade de aquisição dos alimentos. Segundo Peixinho (2013) os anos de 1955 até 1970 foram marcados pela participação de organismos internacionais no PNAE, por meio de recursos provenientes do United Nations Children's Fund – UNICEF, da presença de alimentos provenientes dos Estados Unidos da América fornecidos pelo Programa Alimentos para a Paz e do Programa Mundial de Alimentos da Organização das Nações Unidas - ONU. Na década de 1970 a prioridade foi a compra de gêneros alimentícios em âmbito nacional, fomentando o crescimento de empresas do ramo fornecedoras dos alimentos formulados, que marcaram a trajetória do PNAE até a descentralização em 1994.

Portanto desde sua criação até 1993, a execução do programa se deu de forma centralizada, ou seja, o órgão gerenciador sediado em Brasília planejava os cardápios, adquiria os gêneros por processo licitatório, contratava laboratórios especializados para efetuar o controle de qualidade e ainda se responsabilizava pela distribuição dos alimentos em todo o território nacional (FNDE, 2012). Esta forma de gestão dificultava a inclusão de alimentos *in natura* e, portanto, não favorecia a alimentação saudável, a agricultura familiar, o desenvolvimento rural e a sustentabilidade do sistema agroalimentar.

Santos et al. (2007) destacam que o controle financeiro e gestão centralizada do programa, aliados ao forte *lobby* das indústrias de alimentos, contribuíram para a alta proporção de alimentos formulados nas fases iniciais do programa. Spinelli e Canesqui (2002) frisam que o processo centralizado de aquisição de gêneros alimentícios priorizou a distribuição de alimentos formulados e industrializados, que eram comprados através de um conjunto selecionado de empresas, atendendo aos interesses da indústria alimentícia. Acrescentam ainda que a centralização absorveu um volume significativo dos recursos financeiros do programa, afetando a sua operacionalização e a eficácia dos resultados, em consequência de um conjunto de distorções como sistemas complexos de fornecimento e armazenamento dos produtos, cartelização dos fornecedores, elevação dos custos da merenda, entre outros. Esta forma de aquisição interferia na aceitação das refeições, pois como os alimentos eram comprados em grande quantidade e de forma padronizada, não levavam em consideração os hábitos e a cultura alimentar dos alunos. Além disso, muitas vezes os alimentos formulados e industrializados chegavam vencidos e impróprios para o consumo, devido às longas distâncias e ao tempo transcorrido entre a produção e a chegada ao seu destino, especialmente se considerarmos que o Brasil é



um país de grandes dimensões (SPINELLI; CANESQUI, 2002; VILLA REAL, 2011).

A descentralização do programa foi concretizada em julho de 1994, por meio da Lei Federal 8.913. Esta Lei dispunha sobre a municipalização da merenda escolar e determinava que a elaboração dos cardápios respeitasse os hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e incluísse preferencialmente produtos *in natura* (BRASIL, 1994). A este respeito deve-se citar também a Medida Provisória 2178 de 2001, que vai mais além e torna obrigatório o percentual de 70% dos recursos provenientes do FNDE para a aquisição de gêneros básicos *in natura* ou semielaborados (BRASIL, 2001). Em junho de 2003 a Resolução/CD/FNDE número 15 reforça as proposições da medida provisória 2178 de 2001, apresentando a lista de alimentos básicos a serem utilizados na elaboração dos cardápios, na qual fica clara a preferência por produtos menos processados, frutas verduras e legumes frescos, cereais e leguminosas variadas, suco natural, entre outros alimentos que devem fazer parte de uma alimentação equilibrada. Alguns anos mais tarde, em 2009, a legislação pertinente ao PNAE enfatiza que gêneros alimentícios básicos são aqueles indispensáveis à promoção de uma alimentação saudável (BRASIL, 2009<sup>a</sup>).

Com a descentralização, o município passou a ser gestor da alimentação escolar, estimulando a elaboração de cardápios compatíveis com os hábitos alimentares das comunidades e com a diversificação agrícola da região, bem como a compra dos alimentos no comércio local, reduzindo a distância entre a produção e o consumo e os custos com o transporte das matérias-primas (TRICHES, 2010). A este respeito pode-se citar a Resolução/CD/FNDE número 15, que já recomendava em 2003 que a aquisição dos alimentos e insumos para o PNAE deveria ser realizada, prioritariamente, no município, no estado, no Distrito Federal ou nas regiões de destino, visando à redução dos custos (BRASIL, 2003). Triches (2010) acrescenta que a descentralização permitiu também uma maior participação da sociedade civil por meio do Conselho de Alimentação Escolar – CAE, órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, instruído no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2009b, BRASIL, 2013).

Stefanini (1997) ao fazer uma reconstituição da trajetória do programa de merenda escolar, demonstrou que a partir de 1966, o uso de alimentos formulados em detrimento dos produtos básicos *in natura* foi estimulado na elaboração das refeições para escolares. Os alimentos formulados, pré-processados e desidratados não necessitavam

refrigeração facilitando a estocagem e diminuam o tempo de pré-preparo, pois muitas vezes necessitavam apenas do acréscimo de água (DOMENE, 2008; SPINELLI; CANESQUI, 2002). A baixa qualidade, especialmente no que diz respeito ao valor nutricional e quantidade de aditivos químicos nestes produtos, assim como a aceitação por parte dos escolares estimularam a descentralização do programa.

A partir da descentralização em 1994, a proporção de formulados passou a ser cada vez menor na composição dos cardápios, incentivando a economia local ao adquirir alimentos na própria região, estimulando a geração de empregos e renda, além de reduzir o custo e a emissão de dióxido de carbono com o transporte dos alimentos formulados, que percorriam longas distâncias até chegar aos municípios (STEFANINI, 1997). Porém, Santos et al. (2007) apontam que a presença de formulados nas aquisições do programa foi atenuada pela descentralização, mas não totalmente superada.

Uma avaliação nacional do PNAE realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP no ano de 2004 demonstrou que ainda haviam alimentos industrializados em proporções consideráveis nas escolas brasileiras, pois 68,7 % delas utilizavam achocolatado, 58,7% suco artificial, contra apenas 30,2 % de suco natural, 27,7% incluíam no cardápio carne enlatada e 41,2% embutidos. A avaliação supracitada também apontou que, em média, 61,7% das escolas brasileiras pesquisadas usavam legumes e verduras e apenas 33,4% frutas, 76,7% feijão, 93,2% arroz. É importante destacar que na pesquisa do INEP/2004, na Região Sul e especialmente em Santa Catarina, o percentual de escolas que incluíam frutas, verduras e legumes foi significativamente maior que a média brasileira, perfazendo 84,3% para as frutas e 90,4% para verduras e legumes (BRASIL, 2007).

Peixinho (2013, p. 911) destaca que “as compras institucionais descentralizadas, apesar das inúmeras limitações, abriram a possibilidade de inserção da pequena empresa, do comércio local, do pequeno produtor agrícola e da pecuária local neste mercado institucional”. Ressalta-se que no decorrer dos anos após a descentralização a legislação do PNAE avançou neste sentido, contribuindo para o fortalecimento da agricultura familiar e para melhoria da qualidade nutricional das refeições.

Para a discussão proposta nesta dissertação interessa especialmente a Lei nº 11.947 e a resolução 38 de 2009, assim como a recente resolução 26 de junho de 2013, pois se destacam pelo apoio explícito ao desenvolvimento sustentável, pela articulação com a agricultura familiar e pela proibição ou restrição à aquisição de

alimentos altamente processados e com baixo teor nutricional para o preparo das refeições oferecidas aos escolares pelas Entidades Executoras - EEx. Cabe mencionar, que segundo a legislação pertinente ao PNAE, as EEx podem ser o Estado, o Município, o Distrito Federal e as escolas federais, as quais devem se responsabilizar pela execução do PNAE, inclusive a utilização e complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE e a prestação de contas do programa, bem como pela oferta de alimentação escolar e pelas ações de EAN nas escolas. Nesta investigação, as EEx são os dez municípios estudados, pois a gestão da alimentação escolar é municipalizada em todos eles. Desta forma, são as prefeituras municipais que devem prestar contas anualmente ao FNDE sobre a aplicação dos recursos financeiros transferidos para execução do PNAE, bem como sobre o investimento de no mínimo 30% destes recursos em gêneros alimentícios provenientes da AF, conforme a legislação. Cabe informar que o conselho de alimentação escolar municipal deve fiscalizar a aplicação dos recursos transferidos pelo FNDE, aprovando a prestação de contas do ano anterior. Portanto cabe a este órgão colegiado verificar o percentual de recursos investidos na compra de alimentos fornecidos pela AF.

De acordo com as legislações supracitadas os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo nutricionista responsável, com utilização de gêneros alimentícios básicos, respeitando-se as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região e na alimentação saudável e adequada. As legislações determinam ainda que os cardápios deverão oferecer, pelo menos, três porções de frutas e hortaliças por semana (200g/aluno/semana) nas refeições ofertadas. Em adição, restringem a aquisição de alimentos enlatados, embutidos, doces, alimentos compostos (dois ou mais alimentos embalados separadamente para consumo conjunto), preparações semiprontas (ou prontas) para o consumo, ou alimentos concentrados (em pó ou desidratados para reconstituição) com quantidade elevada de sódio ou de gordura saturada (BRASIL, 2009a; BRASIL, 2009b; BRASIL, 2013).

Parte-se do princípio que a produção de alimentos atrelada à AF local pode atender com maior facilidade as imposições legais citadas acima, especialmente no que concerne ao fornecimento de frutas, verduras e legumes frescos, e alimentos menos processados, ao respeito à cultura alimentar e à diversificação agrícola. Cabe ressaltar que diferentes estudos argumentam que a inclusão de frutas, verduras e

legumes - FVL e outros alimentos *in natura* fornecidos pela AF do entorno próximo, podem tornar a alimentação escolar mais nutritiva, diminuir a quantidade de aditivos químicos ingeridos, incentivar bons hábitos desde a infância e ainda beneficiar os pequenos produtores e a economia local (TRICHES, 2010; PEIXINHO et. al 2011; CARVALHO, 2009; SARAIVA et. al 2013).

Neste sentido, considera-se pertinente as determinações legais que exigem que do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) sejam utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações. As legislações dispõem ainda que os produtos da Agricultura Familiar e dos Empreendedores Familiares Rurais a serem fornecidos para Alimentação Escolar, devem ser gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local, priorizando a safra e, sempre que possível, os alimentos orgânicos e/ou agroecológicos. Segundo as disposições legais, na análise das propostas e na aquisição, deverão ser priorizadas as propostas de grupos do município. Em não se obtendo as quantidades necessárias, estas poderão ser complementadas com propostas de grupos da região, do território rural, do estado e do país, nesta ordem de prioridade (BRASIL, 2009a; BRASIL, 2009b).

Destaca-se que algumas mudanças dispostas na Resolução 26 de 2013, relacionadas ao processo de aquisição de alimentos, conferem maior relevância para a compra dos grupos da AF do próprio município, visto que esta condição é colocada em primeiro lugar na ordem de desempate para priorização das propostas de venda apresentadas pelos grupos às entidades executoras. Portanto esta mudança favorece as cadeias curtas de distribuição e comercialização de alimentos no âmbito do PNAE. A Resolução 26, de 2013, passa também a permitir que os alimentos sejam adquiridos de fornecedores individuais, no caso não organizados em grupo informal, o que não era permitido pela resolução 38 de 2009. Além disso, a nova regulamentação dispensa a obrigatoriedade da presença de uma entidade articuladora nos casos em que o fornecimento de alimentos é realizado por grupos informais de agricultores, ou seja, grupos de agricultores familiares que não formam uma associação ou cooperativa formalizada. Considera-se estas mudanças importantes, visto que facilitam a inclusão de pequenos AF menos organizados, gerando inclusão social e renda ao mesmo tempo que confere mais autonomia aos produtores e diminuem os trâmites burocráticos. Cabe esclarecer que em ambas as resoluções, para que os

alimentos sejam considerados orgânicos devem ser certificados, independente de quem os forneça para o PNAE.

Estas legislações permitiram racionalizar a logística e os custos de distribuição dos produtos, além de viabilizar o PNAE como um espaço especialmente adequado à aquisição dos produtos da AF, por meio de cadeias curtas de comercialização de alimentos, promovendo o desenvolvimento da economia local e a manutenção dos pequenos produtores no meio rural. Acredita-se que a partir da vinculação à AF e da prioridade para as aquisições locais e para produtos orgânicos e agroecológicos, o processo de aquisição de alimentos para o PNAE passou a ser mais sustentável do ponto de vista ambiental, econômico e social.

Triches (2010) sugere que as aquisições públicas alimentares consideradas sustentáveis são aquelas que promovem justiça social, benefícios ambientais e saúde para a população. Em seu estudo, a autora apresenta indicativos de que a aquisição dos produtos da agricultura familiar pode fomentar o consumo de alimentos mais saudáveis pelos escolares e suas famílias, bem como o consumo dos alimentos produzidos localmente. Destaca ainda que a segurança alimentar e nutricional dos agricultores também pode ser favorecida pela maior disponibilidade e variedade de alimentos produzidos e pelo acesso a outros mercados e fontes de renda.

Por fim é importante lembrar que a base legal do PNAE prevê a constituição do Conselho de Alimentação Escolar – CAE em cada município. São atribuições deste conselho sugerir os ajustes necessários no cardápio elaborado pelo nutricionista, acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar e zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como à aceitabilidade dos cardápios oferecidos, entre outras (BRASIL, 2009b). Portanto o CAE deve fiscalizar o atendimento à legislação no que diz respeito ao investimento de 30% dos recursos do FNDE em produtos da AF e atuar como instituição de governança, conforme será abordado na seção 2.5.

Teo e Monteiro (2012) assumem o pressuposto de que a base legal vigente do PNAE representa uma oportunidade ímpar para a construção de uma cadeia alimentar diferenciada. Ressaltam a importância de discutir as implicações dessas orientações legais para a aquisição de alimentos no âmbito do programa, bem como a necessidade de verificar os avanços conquistados e as lacunas identificadas como desafios para a implementação na prática das regulamentações legais. Algumas pesquisas que abordam o papel do PNAE como política

pública intersetorial promotora de sistemas agroalimentares capazes de fortalecer a agricultura familiar de forma sustentável, merecem ser destacadas.

Triches (2010) ao estudar a questão das aquisições públicas de alimentos para o PNAE ressalta que este mercado institucional têm condições de integrar políticas de direito à alimentação relacionadas à saúde e à nutrição de escolares e ao mesmo tempo criar mercados para agricultores familiares onde não existiam ou eram muito débeis.

Villa Real (2011) descreve experiências nos municípios de Rolante (RS), Belo Horizonte (MG), Fernandes Pinheiro (PR), Nova Iorque e Roma, que através da compra de gêneros alimentícios de pequenos produtores locais puderam oferecer aos escolares uma alimentação de qualidade, além de proporcionar novas oportunidades aos produtores locais, contribuindo para o desenvolvimento com sustentabilidade.

Belik e Souza (2009) estudando programas de alimentação escolar na América Latina, concluíram que os municípios que fizeram localmente as compras conseguiram ampliar a renda da população e dinamizaram o comércio regional. Porém, o estudo também mostrou que são poucos os programas descentralizados e geridos democraticamente.

Triches (2010) indica que a aproximação da agricultura familiar do mercado institucional criado pelo PNAE, o qual se caracteriza pela grande demanda de matérias-primas para o preparo de refeições pelo menos cinco dias na semana, pode ser uma alternativa viável para dar sustentabilidade à produção e aos agricultores familiares, possibilitando o crescimento das economias locais dentro de uma lógica voltada ao desenvolvimento sustentável.

Carvalho (2009) lembra que a alimentação escolar movimentava bilhões de reais por ano na compra de bens e serviços pelos estados e municípios. Ao mesmo tempo, tem-se revelado como potencial mercado institucional de fomento às economias locais e regionais, de inclusão social e de respeito à cultura local e ao meio ambiente.

A tabela 1 descreve os dados relativos aos investimentos em alimentação escolar e alunos atendidos a partir de 2010, quando as exigências quanto ao investimento mínimo de 30% em gêneros alimentícios oriundos da AF começaram a ser cobradas efetivamente na prática.

Tabela 1- Recursos financeiros investidos em alimentação escolar, percentual investido em produtos da AF e número de alunos atendidos pelo PNAE - 2010, 2011 e 2012

Ano	Recursos financeiros (milhões de R\$)	Valor correspondente a 30% da AF (milhões de R\$)	Alunos atendidos (milhões)
2010	3.034	910,2	45,6
2011	3.051	915,3	44,4
2012	3.306	991,8	43,1

Fonte: Site do FNDE. Alimentação escolar. Dados estatísticos. Adaptado pela autora.

Os dados da tabela 1 demonstram que os investimentos em alimentação escolar no Brasil são vultosos e apresentaram um aumento discreto entre 2010 e 2012, mesmo havendo diminuição no número de alunos atendidos. A estimativa dos valores em milhões de reais investidos na compra de alimentos oriundos de agricultores e empreendedores familiares demonstra a contribuição que este mercado institucional pode dar para a reprodução social de pequenos agricultores familiares. Porém, é importante colocar que ao se considerar o número de agricultores familiares brasileiros, fica evidente que as compras institucionais para o PNAE, isoladamente, não serão capazes de gerar trabalho, renda e desenvolvimento rural em nosso país, sendo necessária uma ação governamental a partir da articulação de diferentes ações e políticas públicas destinadas a estimular e escoar a produção dos pequenos agricultores familiares.

Para dar ideia da evolução dos investimentos em alimentação escolar nos últimos 13 anos, o FNDE (2013) destaca que, em 2000, o PNAE atendia cerca de 37,1 milhões de alunos com um investimento de R\$ 901,7 milhões. Em 2013, foram atendidos aproximadamente 43 milhões de alunos com um investimento de cerca de R\$ 3,5 bilhões.

Segundo a publicação do International Policy Centre for Inclusive Growth – IPC-IG (2013), a criação de uma demanda estruturada através da intervenção do Estado, como acontece com as aquisições do PNAE, pode fornecer um mercado estável para a produção dos pequenos agricultores. Essa demanda garantida oferece benefícios para o planejamento da produção e para a organização dos agricultores, além de contribuir para sua subsistência. Desta forma o mercado institucional pode contribuir, em parte, para redução da pobreza, reforçando também a segurança alimentar de quem produz e consome os alimentos, porém não pode ser atribuído a este mercado a capacidade de escoar toda a produção e de dar estabilidade financeira a todos os agricultores

familiares que vivem no país, visto que este não é o objetivo central do PNAE. Um dos entraves relativos a estabilidade das vendas para o PNAE é o período de férias escolares, no qual a aquisição de alimentos da AF via PNAE fica praticamente parada, constituindo-se em um problema a ser resolvido. A publicação do IPC-IG (2013) destaca que serviços de extensão rural, infraestrutura adequada e o acesso equitativo à terra são componentes necessários para estabelecer as condições necessárias para o desenvolvimento rural inclusivo, que é central para reduzir a pobreza e aumentar a disponibilidade de alimentos.

A seção que segue trabalhada questões relativas à intersetorialidade das políticas, programas e ações governamentais voltadas à SAN, por meio de ações articuladas entre educação, saúde, agricultura e sociedade civil.

#### 2.4 A CENTRALIDADE DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA AS POLÍTICAS DE SAN E PARA A SUSTENTABILIDADE DO SISTEMA AGROALIMENTAR

O objetivo dessa seção é discutir o papel do Estado na formulação de políticas de alimentação e nutrição, a partir de uma concepção mais abrangente de SAN, com enfoque na sustentabilidade e no fortalecimento da agricultura familiar.

O tema do desenvolvimento sustentável e da SAN vêm sendo objeto de reflexões por parte da academia, da sociedade civil e dos governos há muitos anos. Neste contexto é importante considerar que para uma concepção mais abrangente de SAN o papel da produção familiar diversificada, voltada à comercialização local e regional não pode ser negligenciado. Com esta seção objetiva-se destacar algumas ações empreendidas por diferentes órgãos governamentais, que a partir de uma ação coordenada e intersetorial, parecem estar indo na direção contrária a do sistema hegemônico de produção e distribuição de alimentos. A discussão estará centrada nas proposições que enaltecem o papel da AF e de suas organizações para a soberania e segurança alimentar, bem como para a sustentabilidade do sistema agroalimentar.

Burlandy e Maluf (2011) informam que as concepções de SAN, de soberania alimentar e do direito humano a alimentação adequada – DHAA vêm sendo tratadas de maneira indissociada nos documentos do CONSEA e que esta abordagem integrada vem protagonizando a construção de propostas que visam alterar significativamente os problemas relacionados ao esgotamento do sistema alimentar hegemônico, os quais foram discutidos anteriormente.



O autores enaltecem ainda que para alteração destes problemas é necessária uma ação conjunta e com objetivos convergentes, considerando-se as inter-relações entre interesses políticos e econômicos e as dinâmicas sociais contemporâneas que vêm afetando diretamente a alimentação. Chamam também atenção para a importância de se analisar os problemas do sistema agroalimentar de modo integrado, considerando a dimensão local, nacional e internacional, para promover por meio de políticas públicas as necessárias transformações nos contextos e processos que condicionam tais problemas (MALUF; BURLANDY, 2011).

Em 15 de Setembro de 2006 foi sancionada no Brasil a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN, (Lei nº11.346 de 2006) que reafirma as obrigações do Estado de respeitar, proteger, promover e prover a alimentação adequada. Dentre outras determinações, a LOSAN cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, objetivando formular e implementar políticas e planos de SAN. Em 25 de agosto de 2010 foi assinado o decreto que instituiu a Política Nacional de SAN e regulamentou a LOSAN (BRASIL, 2012b).

Seguindo esta perspectiva, diferentes publicações do CONSEA e da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN, sublinham o importante papel da agricultura familiar no enfrentamento de problemas relacionados ao consumo e a produção de alimentos.

O CONSEA ressalta que as políticas de estímulo ao crescimento da produção agroalimentar, visando à segurança alimentar e a exportação, devem estar associadas a itens tais como: promoção de formas socialmente equitativas e ambientalmente sustentáveis de ocupação do espaço agrário; valorização das culturas alimentares locais e regionais; enfrentamento da pobreza rural e estímulo ao desenvolvimento local e regional (CONSEA, 2004). Tais questões devem ser contempladas por iniciativas governamentais como as aquisições públicas. Como descrito anteriormente, a legislação do PNAE aponta, em suas diretrizes, o apoio ao desenvolvimento sustentável com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios orgânicos e agroecológicos oriundos da agricultura familiar, por meio de circuitos locais de comercialização (BRASIL, 2009b).

A Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNAN, aprovada em 1999, apresenta um conjunto de ações planejadas para garantir a oferta e o acesso de alimentos para toda a população, promovendo a nutrição e a saúde (CONSEA, 2011). De acordo com esta

política, no conjunto dos componentes voltados para a SAN, estão o crédito agrícola, inclusive o incentivo ao pequeno agricultor; a avaliação e a adoção de tecnologias agrícolas e industriais; os estoques estratégicos; o cooperativismo; o acesso, a distribuição, a conservação e o armazenamento de alimentos, o manejo sustentado dos recursos naturais, entre outros (BRASIL, 2012). Sendo assim Azevedo e Rigon (2011) frisam que a alimentação e a nutrição não podem ser entendidas como processos eminentemente fisiológicos, passados no interior do organismo e separados do componente social. Portanto, a aproximação do campo da nutrição com os demais campos que dialogam sobre soberania, segurança alimentar e DHAA (agricultura, sociologia, economia, cultura, ciência política, entre outros) pode contribuir na formulação de estratégias efetivas de reconstrução de práticas alimentares mais saudáveis e sustentáveis do ponto de vista econômico, social e ambiental (BURLANDY; MALUF, 2011).

Neste contexto o Programa Fome Zero – PFZ, lançado oficialmente em março de 2003, atua a partir de quatro eixos articuladores: acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e articulação, mobilização e controle social. (BRASIL, 2011).

O eixo do Acesso aos Alimentos contém programas e ações de transferência de renda, alimentação e nutrição e acesso à informação e educação. Ressalta-se que o PNAE, objeto deste estudo, faz parte deste eixo. O eixo do Fortalecimento da Agricultura Familiar busca o desenvolvimento de ações específicas na agricultura familiar, promovendo a geração de renda no campo e o aumento da produção de alimentos para o consumo (BRASIL, 2011).

Em 2011, foi elaborado pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN, incluindo um processo de consulta ao CONSEA, o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PLANASAN 2012-2015, o qual se propõe a integrar dezenas de ações voltadas para a produção, o fortalecimento da agricultura familiar, o abastecimento alimentar e a promoção da alimentação saudável e adequada (CAISAN, 2011).

De acordo com o PLANASAN 2012-2015, houve um significativo avanço no que se refere às diversas iniciativas que vêm sendo empreendidas no sentido de articular gastos públicos com alimentação e a produção local da agricultura familiar. O Programa de Aquisição de Alimentos - PAA e o PNAE criaram mecanismos de gestão e abriram precedentes do ponto de vista legal, que autorizam a compra direta do agricultor familiar cadastrado, sem necessidade de licitação,

democratizando e descentralizando as compras públicas e criando mercado para os pequenos (CAISAN, 2011).

O grupo técnico “Indicadores e Monitoramento” do CONSEA elaborou em 2010 uma proposta para o monitoramento da realização progressiva do Direito Humano a Alimentação – DHAA, no contexto da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Esta proposta coloca a produção de alimentos como indicador da SAN, enaltecendo que a agricultura familiar – AF responde por boa parte da produção alimentar do País, destinando quase a totalidade de sua produção ao mercado interno, contribuindo significativamente para a SAN dos brasileiros. O texto chama atenção para o fato de que o fortalecimento da AF e do agroextrativismo é estratégico para a soberania alimentar (CONSEA, 2010).

Neste sentido, o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – 2012/2015 apresentou como uma de suas diretrizes a promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos. O documento descreve objetivos e metas relacionados à organização de circuitos locais e regionais de produção, abastecimento e consumo, ao apoio aos empreendimentos associativos da AF, entre outros. Destaca-se que ampliar a participação de agricultores familiares com ênfase em mercados institucionais como o PNAE está claramente descrito entre os objetivos do plano (CAISAN, 2011).

Acrescenta-se ainda que considerando a centralidade do alimento, as ações do Estado na direção do desenvolvimento sustentável, além de interferirem na produção dos alimentos que os brasileiros colocam em sua mesa diariamente, devem incorporar ações que promovam mudanças no comportamento do público consumidor. É importante informar os cidadãos para que reflitam sobre os reflexos de seu consumo sobre o meio ambiente, a sociedade e a sua saúde. Portanto entende-se que a participação de toda sociedade na implementação das políticas voltadas à SAN é necessária.

A este respeito pode-se citar o Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional para as Políticas Públicas, lançado em 2012 pelo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. O documento estabelece a sustentabilidade social, ambiental e econômica e a abordagem do sistema alimentar na sua integralidade, como princípios para as ações de Educação Alimentar e Nutricional – EAN (BRASIL, 2012a). Este mesmo documento ressalta que o ambiente escolar é um espaço privilegiado para o desenvolvimento da EAN,

especialmente por trabalhar com o público infantil e adolescente, os quais estão formando seus hábitos alimentares e precisam ser estimulados, desde cedo, a consumirem alimentos saudáveis e adequados ao seu crescimento e desenvolvimento. A promoção da EAN também aparece como um dos objetivos do PNAE e a inclusão da AF como fornecedora de alimentos aos escolares sinaliza para uma maior articulação entre os setores da educação, saúde, agricultura. Domene (2008) reforça a importância da escola como ambiente de promoção da saúde e educação nutricional.

Deste modo, o nutricionista surge como um ator chave, visto que é de sua responsabilidade a educação nutricional, a orientação das escolhas alimentares das escolas, a elaboração de cardápios baseados na sustentabilidade, entre outras funções ligadas diretamente ao alimento. No caso do PNAE, fica a cargo deste profissional a escolha do que deve ser comprado e, portanto o nutricionista assume importância fundamental na construção de um sistema agroalimentar com base no conceito de sustentabilidade. A partir deste entendimento, Azevedo e Rigon (2010) chamam atenção para a nutrição como uma ciência socioambiental e para a alimentação como um ato político relacionado diretamente ao modelo de desenvolvimento que necessita ser construído.

Maluf e Burlandy (2011) chamam atenção para a importância de se ampliar a concepção de desenvolvimento para além de requisitos estritamente econômicos, considerando também aspectos relativos às dimensões sociais, políticas, culturais e ambientais, atreladas às circunstâncias globais e locais. Recomendam a valorização do desenvolvimento social com base local e apontam o espaço territorial como sendo o que mantém sua identidade e permite uma melhor apreensão da dinâmica social ali existente. Segundo estes autores o território está se convertendo na unidade de gestão básica das políticas públicas, e vem sendo adotado inclusive pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) no desenho e na gestão de seus projetos.

Deves e Rambo (2013) entendem que a organização dos atores locais se faz importante para a adequação das políticas elaboradas, sobretudo pela escala nacional, às demandas e aos interesses locais/regionais. Destacam também a pertinência da abordagem territorial do desenvolvimento, observando como diferentes atores exercem poder sobre o território, transformando-o a partir de novos usos políticos e econômicos, criando, assim, possibilidades de atendimento de suas demandas e necessidades.

Estas considerações enaltecem a pertinência de estudar o processo de aquisição de alimentos para o PNAE com base na dimensão territorial, especialmente por que o território das ESG se destaca pela produção de alimentos, pelo cultivo agroecológico e pelo protagonismo dos agricultores familiares no processo de governança do território. Ademais, a preferência por orgânicos prevista na base legal do programa reforça a importância do território estudado no contexto das aquisições públicas para escolares.

Por fim, entende-se que o processo de aquisição pública de gêneros da agricultura familiar para o PNAE envolve diferentes atores sociais em sua gestão. O controle social aparece como uma das diretrizes do programa e deve ser efetivado por meio da participação da comunidade e mais especificamente por meio do Conselho de Alimentação Escolar. Considera-se que as articulações de interesses e as estratégias adotadas por estes atores sociais são especialmente importantes no processo de implementação dessa política pública. Neste sentido a próxima seção aborda a questão da governança no PNAE.

## 2.5 GOVERNANÇA – UMA DISCUSSÃO IMPORTANTE PARA QUALIFICAR O PROCESSO DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS PARA O PNAE.

A partir do que foi exposto, pode-se ponderar que a implementação pelo Estado de políticas públicas de SAN, entre elas o PNAE, está ligada a processos que envolvem uma ação coletiva, nos quais o papel desempenhado pelos atores da sociedade civil e pelas estruturas locais de governança deve ter lugar de destaque.

Deves e Rambo (2013) informam que a partir da constituição de 1988 foram criados mecanismos de descentralização administrativa e financeira que reconfiguraram o papel do Estado na gestão das políticas públicas. De acordo com os autores a descentralização político-administrativa do Estado, além de atribuir maior poder a estados e municípios, permitiu a formação de arranjos institucionais entre sociedade civil organizada nas escalas locais e o Estado, abrindo a possibilidade de uma maior participação social nos processos decisórios. Destaca-se que no âmbito do PNAE, conforme discutido anteriormente, a descentralização trouxe importantes avanços na gestão do programa, aproximando a produção do consumo e permitindo a inclusão de produtos da agricultura familiar local, conferindo maior autonomia aos agricultores familiares no que diz respeito às decisões e ações relativas ao processo de aquisição para este mercado institucional.

Para Rover (2007, p. 14) “a negociação, deliberação e implementação das políticas públicas são cada vez menos ações desenvolvidas especificamente pelo Estado, agregando-se outros atores para além e com a participação dele”. Neste contexto, a constituição de 1988 é um marco institucional que potencializa a democracia, gerando novas experiências de descentralização e desconcentração estatal (ROVER, BIRKNER; MUSSOI, 2008).

Crescentes inovações na gestão pública, as quais conferem maior transparência e mecanismos de responsabilização – ou, em termos genéricos, mais ampla e eficaz *governance* – provavelmente significam uma profunda transformação sócio-política em andamento, que carece de estudos para ser melhor compreendida (NAVARRO, 2001).

Esta transformação parece estar reservando espaços cada vez mais significativos para a participação social, com a construção de novos modelos de governança, compreendida como a constituição de espaços institucionais que integrem governos com grupos e atores sociais, na qual se darão processos de negociação de interesses (ROVER, 2007; ORTEGA, 2006).

Para Azevedo e Abranches (2004), o conceito pode ser entendido como a forma de participação da sociedade civil nos processos de decisão, acompanhamento e implementação de políticas públicas. Portanto a discussão do conceito de *governance* inclui não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos.

De acordo com Deves e Rambo (2013, p. 150) a governança seria:

A prática pela qual se dá a gestão do desenvolvimento, prática na qual ocorre um processo de concertação entre atores, pela formação e solução de conflitos e assimetrias, bem como pela constituição mínima de consensos. Entende-se que esses elementos balizam a organização dos atores locais, ou seja, associações, cooperativas, ONGs entre outras organizações da agricultura familiar.

Rover, Birkner e Mussoi (2008) mencionam que com as diferentes propostas de descentralização colocadas em curso e a preocupação com a governança da gestão pública, temas como planejamento participativo e controle social tiveram crescente espaço na

reflexão sobre as políticas públicas locais, mesmo que às vezes não avançando para construções concretas.

Aproximando o debate da realidade dos agricultores familiares, Deves e Rambo (2013) consideram que as experiências de organização destes atores sociais em âmbito local ou regional caracterizam jogadores que atuam dentro de regras que emanam de escalas para além da local/regional. Neste sentido, Deves e Rambo (2013) citando Farina, Azevedo, Saes (1997) ressaltam que o ambiente institucional estabelece o conjunto de regras que condiciona o surgimento e a seleção de formas organizacionais que irão compor a estrutura de governança. Portanto, define-se o ambiente institucional como sendo o conjunto de macroinstituições, como por exemplo, a legislação, a qual estabelece as bases para as interações entre os atores. Para esta dissertação, interessa averiguar empiricamente as implicações da base legal que rege o programa sob o jogo de atores envolvidos no processo de aquisição de alimentos, ou seja, com se dá a governança. Bonnal; Cazella e Maluf (2008) advertem que o foco privilegiado de pesquisa deve ser o jogo dos atores sociais e os espaços institucionalizados de mediação e negociação, atentando também para os interesses de camadas de agricultores menos mobilizados e não incluídos nos processos decisórios.

O fortalecimento da organização social mediante a construção conjunta é enfatizada em publicação da CAISAN (2012) a qual ressalta que os conhecimentos, a experiência e os *insights* dos agricultores que praticam agricultura em pequena escala devem complementar o conhecimento de especialistas formais. Neste sentido a participação dos atores sociais pode assegurar que as políticas e programas apresentem respostas direcionadas às suas necessidades, conferindo um alto grau de legitimidade e mais eficaz governança. A publicação pontua ainda que a participação capacita os sujeitos empobrecidos, sendo vital para alívio da pobreza (CAISAN, 2012).

O PNAE, por meio da resolução 38 de 2009 e da resolução 26 de 2013, estabelece como princípio a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios para garantir a execução do Programa. Neste caso o controle social deve ser representado prioritariamente pelo Conselho de Alimentação Escolar - CAE, Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural – CMDR e Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, quando houver (BRASIL, 2009 b, BRASIL, 2013).

Froehlich (2010) lembra que os conselhos são estabelecidos pós-descentralização buscando aproximar a sociedade civil dos governos.

Esta aproximação objetivou inibir práticas ilícitas e favorecer uma atuação mais simétrica entre sociedade civil e o Estado. Em seu estudo, a autora constatou que além do CAE outros conselhos locais emergiram como espaços fundamentais de negociação e gestão do processo de aquisição de alimentos para o PNAE, demonstrando que é a partir de uma relação mais próxima entre sociedade civil e poder público que a governança se concretiza. Silva (2009) estudou o PNAE e concluiu que é fundamental garantir a participação e o controle social no programa para potencializar a efetividade das ações implementadas.

O estudo de Triches (2010) indica que o PNAE pode ser um instrumento efetivo de redesenho das políticas locais de abastecimento, permitindo que atores da sociedade civil apropriem-se do processo de execução das políticas públicas, via participação em Conselhos.

Porém Medeiros (2006) em seu estudo constatou que os Conselhos de Alimentação Escolar, de um modo geral, não possuem estrutura nem estão capacitados para exercer suas atribuições, demonstrando que o controle social é ainda incipiente e não efetivo.

Em seu estudo Rover (2007) faz uma reflexão bastante interessante sobre o que denomina viés civil e cívico de governança do desenvolvimento local. Segundo o autor, a governança civil é identificada por dinâmicas nas quais a satisfação dos direitos individuais prevalece aos direitos coletivos; a autonomia privada precede a autonomia pública. Na governança cívica a satisfação dos direitos coletivos tende a prevalecer sobre os direitos individuais; a autonomia pública dos espaços institucionais precede a autonomia privada, portanto se privilegia a construção do interesse público.

Seguindo este ponto de vista, podemos considerar que a participação dos agricultores, associações e cooperativas, gestores, alunos, pais e professores na gestão do PNAE deve ser efetiva, pois é um caminho que permite buscar soluções a partir de diferentes visões, formulando propostas legítimas de acordo com as necessidades e interesses dos próprios atores. Deste modo, a participação e controle social podem gerar responsabilidade local pelo desenvolvimento das ações pertinentes ao programa e contribuir para o exercício de uma governança cívica.

Neste sentido Bonnal; Cazella e Maluf (2008) destacam que as políticas setoriais enfrentam o desafio de ampliar a importância do foco nos agricultores mais pobres e também o papel das redes e comunidades de política cuja incidência se dá não apenas em termos da formulação e coordenação dos programas públicos, mas também na etapa de sua implementação. Pontuam ainda que os processos de descentralização



das políticas públicas defrontam-se com o desafio de compatibilizar as diretrizes gerais dos programas com as perspectivas dos atores locais. Sugerem três focos possíveis de integração das ações e programas públicos: foco no território, na unidade familiar rural e no avanço da contratualização das relações entre o Estado e as famílias rurais atendidas pelos programas públicos, incluindo o aspecto de controle social e da transparência sobre as ações e políticas.

Por fim cabe aqui lembrar que, segundo Diagnóstico Territorial Participativo das ESG utilizado como base para selecionar os municípios incluídos nesta investigação, a região de estudo se caracteriza pela ação conjunta, baseada na negociação e na formação de um “sistema de governança territorial” (EPAGRI, 2010). Esta consideração enfatiza a pertinência de se estudar neste território a governança em torno do PNAE, como política pública voltada à SAN e ao fortalecimento da agricultura familiar, categoria que protagoniza transformações importantes para o desenvolvimento territorial sustentável das ESG, conforme será apresentado no próximo capítulo.

### 3º CAPÍTULO – CONTEXTUALIZAÇÃO DO TERRITÓRIO DAS ENCOSTAS DA SERRA GERAL DE SANTA CATARINA.

Este capítulo visa contextualizar o território das ESG localizando-o geográfica e historicamente, para em seguida apresentar um conjunto de informações relativas à produção de alimentos e às mudanças ocorridas na agricultura durante os últimos anos.

#### 3.1 O TERRITÓRIO - ASPECTOS GEOGRÁFICOS, ECONÔMICOS, ESCOLAS E ALUNOS MATRICULADOS E AS DINÂMICAS ORGANIZATIVAS TERRITORIAIS.

O território estudado fica no estado de Santa Catarina e faz parte das ESG. Conforme se pode imaginar pela sua denominação, o território faz parte de uma região montanhosa. A maior parte dos municípios apresenta pequenas dimensões, conforme a tabela 2, e a agricultura é uma atividade bastante forte, como ficará caracterizado no decorrer deste capítulo. A população do território é constituída principalmente por descendentes de colonos alemães que chegaram ao local em 1905 (SCHMIDT, 2004; AZEVEDO, 2004; PORAZZI, 2013).

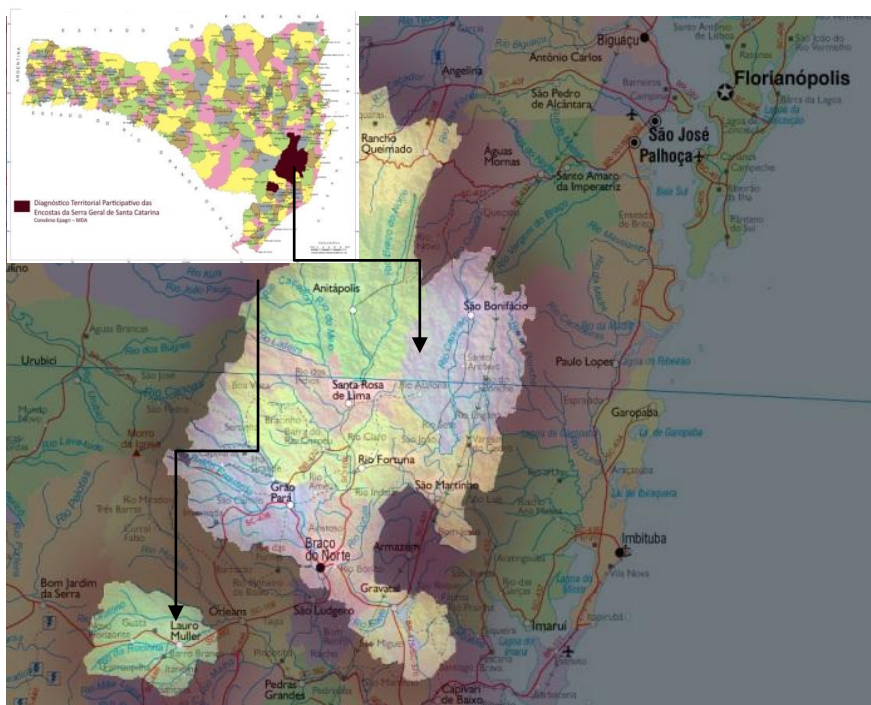
Tabela 2– Área dos 10 municípios da ESG incluídos no estudo

	AT	BN	GP	GT	LM	RQ	RF	SRL	SB	SM
Área (km <sup>2</sup> )	542	211	338	164	270	286	302	202	460	223

Legenda: Anitápolis (AT), Braço do Norte (BN), Grão Pará (GP), Gravatal (GT), Lauro Muller (LM), Rancho Queimado (RQ), Rio Fortuna (RF), Santa Rosa Lima (SRL), São Bonifácio (SB), São Martinho (SM)

A Figura 2 apresenta uma combinação de dois mapas. Um do estado de Santa Catarina, no qual fica demonstrada a localização geográfica do território das ESG. O mapa maior permite uma melhor visualização dos dez municípios selecionados para esta investigação. Cabe lembrar que a escolha dos municípios baseou-se no Diagnóstico Territorial Participativo das Encostas da Serra Geral de Santa Catarina, devido à riqueza de informações sobre a produção agrícola dos municípios estudados, quais sejam: Anitápolis, Braço do Norte, Grão Pará, Gravatal, Lauro Muller, Rancho Queimado, Rio Fortuna, Santa Rosa de Lima, São Bonifácio, São Martinho EPAGRI (2010). Para facilitar a identificação, os municípios onde a coleta de dados foi aprofundada em campo estão destacados por um retângulo.

Figura 2 - Localização da área de estudo no estado de Santa Catarina e distribuição dos municípios que fizeram parte da investigação nas encostas da serra geral.



Fonte: Elaborado pela autora

Pode-se visualizar na figura 2 que, com exceção de Lauro Müller, os demais municípios estão muito próximos geograficamente. O diagnóstico da EPAGRI (2010) coloca que, de modo geral, o território apresenta características geomorfológicas e fundiárias que lhe conferem certa unidade, sendo que a semelhança entre todos os municípios são as pequenas propriedades e as características topográficas.

Acrescenta-se que o território de estudo está localizado em uma porção das encostas da Serra Geral de Santa Catarina que se estende por outras regiões. A Serra Geral é uma das principais unidades de relevo de Santa Catarina, sendo formada pelas escarpas dos Campos Gerais. A altitude média dos municípios da amostra é de 255,6 metros, variando de 810 metros em Rancho Queimado até 30 metros em Gravatal. Geologicamente a formação da Serra Geral consiste em rochas

vulcânicas que pertencem à Bacia do Paraná. No sul do estado, esta formação divide as regiões do planalto e do litoral e representa o grande divisor das águas que seguem para os rios Uruguai e Iguazu ou para o litoral catarinense, no oceano Atlântico (SANTA CATARINA, 1991). A região das ESG pertencente à bacia Rio Braço do Norte que tem como principais afluentes o Rio do Meio, dos Bugres, Santo Antônio e dos Índios, é reconhecida como um corredor ecológico entre o Parque Nacional de São Joaquim e o Parque Estadual da Serra do Tabuleiro. O clima regional é definido como mesotérmico úmido, com verões quentes e temperaturas médias anuais entre 14 e 20 graus Celsius (SCHMIDT; PAULILO, 2003).

Considerando a questão ambiental, é importante pontuar que a região das encostas é caracterizada pela abundância de recursos naturais. Está situada entre dois parques florestais, com importante presença de remanescentes da mata Atlântica e grande biodiversidade. Ali se encontram também as nascentes dos rios que abastecem cidades como Florianópolis, Tubarão e Criciúma. A região é caracterizada pelo isolamento relativo, uma vez que está fora de qualquer eixo viário importante e apresenta precárias vias de acesso que interligam os municípios. A estrutura de comunicação ainda é deficiente, pois são poucas as propriedades que contam com telefonia e internet. Os municípios do território estudado destacam-se pela baixa densidade demográfica, pela agricultura como principal atividade econômica e pela forte presença de pequenas propriedades rurais (GELBCKE, 2006; LACERDA, 2005).

Santa Catarina possui cerca de 6,2 milhões de habitantes, dos quais cerca de 16% vivem no meio rural (IBGE, 2010). A agricultura familiar, segundo as informações oficiais, ocupa 44% da área agrícola, é cultivada em 87% dos estabelecimentos rurais, gera 64% do Valor Bruto da Produção Agropecuária e ocupa 82% da população ativa no meio rural (IBGE, 2006).

Segundo dados do IBGE (2010) a densidade demográfica média dos municípios do território é de 33,31 habitantes por quilômetro quadrado (hab/ Km<sup>2</sup>), variando de 5,93 hab/ Km<sup>2</sup>, em Anitápolis a 137,12 hab/ Km<sup>2</sup> em Braço do Norte. Pode-se considerar que os municípios estudados apresentam, de modo geral, uma baixa densidade demográfica em comparação com o estado de Santa Catarina, que apresenta uma densidade de 51 hab/Km.

A Tabela 3 demonstra que os municípios do estudo são marcados pela presença expressiva de propriedades gerenciadas por agricultores familiares.

Tabela 3 - População residente urbana e rural nos municípios do território estudado e número de estabelecimentos da agricultura familiar (Lei nº 11.326) e não familiar.

Município	População habitantes <sup>1</sup>	População urbana (%) <sup>2</sup>	População rural (%) <sup>2</sup>	Estabelecimentos Agricultura Familiar <sup>3</sup>	Estabelecimentos Agricultura não Familiar <sup>3</sup>
AT	3,211	40,91	59,09	376	70
BN	29,672	80,58	19,42	873	86
GP	6,268	48,51	51,49	717	126
GT	10,758	41,78	58,22	871	195
LM	14,483	77,3	22,7	565	112
RQ	2,765	46,94	53,06	413	60
RF	4,466	34,26	65,74	657	149
SRL	2,074	25,08	74,92	455	112
SB	2,977	22,77	77,23	511	164
SM	3,200	38,36	61,64	420	89
Total	79,874	456,49	543,51	5.858	1.163

Fonte: (1) IBGE/2012. (2) Sinopse do Censo demográfico 2010/Santa Catarina. (2) Censo Agropecuário IBGE (2006).

Legenda: Anitápolis (AT), Braço do Norte (BN), Grão Pará (GP), Gravatal (GT), Lauro Muller (LM), Rancho Queimado (RQ), Rio Fortuna (RF), Santa Rosa Lima (SRL), São Bonifácio (SB), São Martinho (SM)

A tabela 3 permite verificar que na maioria dos municípios a população rural é maior do que a urbana, com exceção de Braço do Norte e Lauro Müller. Como era de se esperar, o número de estabelecimentos da agricultura familiar é maior em todos os municípios, perfazendo um total de 5,858 (83,43%) estabelecimentos contra 1,163 (16,56%) da agricultura não familiar. Estes achados corroboram com os resultados do Censo do IBGE (2006) que cadastrou em Santa Catarina 168,544 (87%) estabelecimentos da agricultura familiar, contra apenas 25,119 (13%) da agricultura não familiar. Assim pode-se ponderar que oito dos dez municípios incluídos na amostra do estudo exploratório são essencialmente rurais, portanto o território estudado é marcado pelo patrimônio sociocultural da agricultura familiar.

Buscando dar uma ideia geral dos aspectos socioeconômicos dos municípios incluídos neste estudo apresenta-se a seguir a tabela 4.

Tabela 4 – Aspectos socioeconômicos dos municípios estudados, segundo o IBGE

	AT	BN	GP	GT	LM	RQ	RF	SRL	SB	SM
IDHM 2010*	0,674	0,778	0,736	0,757	0,735	0,753	0,806	0,757	0,731	0,742
Pessoal ocupado total	496	10294	1640	3064	3214	677	1058	403	494	705
PIB per capita – 2011 (RS) **	12947	20522	18030	9690	14067	18639	21919	21343	12621	15895
*** Rendimento mensal per capita dos domicílios - Rural	445	635	710	510	510	510	810	602	510	680
*** Rendimento mensal per capita dos domicílios - Urbana	616	627	603	740	576	765	800	855	750	700
**** Rendimento mensal dos domicílios particulares permanentes com rendimento domiciliar – Rural	1409	3235	2918	1783	2063	2314	6477	2386	2104	2438
**** Rendimento mensal dos domicílios particulares permanentes com rendimento domiciliar - Urbana	2473	2589	2575	2746	2136	2485	3306	2806	2944	3483

Legenda: Anitápolis (AT), Braço do Norte (BN), Grão Pará (GP), Gravatal (GT), Lauro Muller (LM), Rancho Queimado (RQ), Rio Fortuna (RF), Santa Rosa Lima (SRL), São Bonifácio (SB), São Martinho (SM)

\*Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

\*\*a preços correntes

\*\*\*Valor do Rendimento nominal mediano mensal per capita dos domicílios particulares permanentes

\*\*\*\*Valor do rendimento nominal médio mensal dos domicílios particulares permanentes com rendimento domiciliar, por situação do domicílio

Fonte: IBGE/2011 e 2012.

Entre as informações da tabela 4 destaca-se o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM, que varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano de um município. A partir da análise dos dados percebe-se que a grande maioria dos municípios apresenta IDHM na faixa entre 0,700 e 0,799, considerado alto de acordo com os critérios apresentados pelo Atlas do

Desenvolvimento Humano no Brasil (2013). Somente Anitápolis apresenta IDHM considerado médio, segundo estes critérios. Ressalta-se que segundo o Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento – PNUD, em 2010, o IDH brasileiro foi de 0,699 e o de Santa Catarina foi 0,774, evidenciando que o território estudado apresentou um bom resultado para o desenvolvimento humano, assim como o estado catarinense, superando o IDH nacional. Considera-se pertinente o uso do IDHM para caracterizar os municípios do estudo, visto que é acompanhado por mais de 180 indicadores socioeconômicos, que dão suporte à sua análise e ampliam a compreensão dos fenômenos e dinâmicas voltados ao desenvolvimento municipal. Importante enfatizar que o IDHM populariza o conceito de desenvolvimento centrado nas pessoas, e não a visão de que desenvolvimento se limita a crescimento econômico. Desta forma o ranking do IDHM pode estimular formuladores e implementadores de políticas públicas no nível municipal a priorizar a melhoria da vida das pessoas em suas ações e decisões (BRASIL, 2014b). Para Veiga (2010, p. 81) o desenvolvimento tem a ver “com a possibilidade de as pessoas viverem o tipo de vida que escolheram, e com a provisão dos instrumentos e das oportunidades para fazerem as suas escolhas”. O autor informa ainda que segundo relatório do desenvolvimento humano essa é uma ideia tão política como econômica, que vai desde a proteção dos direitos humanos até o aprofundamento da democracia, incluindo as pessoas marginalizadas e pobres. Neste sentido, vale frisar a importância de avaliar o PNAE como uma das alternativas de política pública que pode contribuir para composição da renda e para reprodução social da AF, incluindo parte desta categoria fundamental para a SAN dos brasileiros no mercado institucional, melhorando suas condições de vida e as possibilidades de continuar no meio rural. Vale lembrar que o PNAE representa um mercado interessante para escoar a produção da AF, porém não é capaz garantir inclusão produtiva e renda para a totalidade de famílias agricultoras brasileiras, devendo fazer parte de uma estratégia maior, destinada a garantir a reprodução social dos pequenos produtores rurais de forma sustentável ao longo do tempo.

Os dados expostos na tabela 4 mostram também que o rendimento mensal per capita é maior na área urbana em sete dos dez municípios, sendo que as diferenças mais significativas estão em Rancho Queimado (50% a mais na área urbana), São Bonifácio (47%), Gravatal (45%) e Santa Rosa de Lima (+42%). Os dados sugerem que os trabalhadores são mais bem remunerados no meio urbano, mesmo sendo a região eminentemente rural. Quanto ao rendimento mensal dos

domicílios particulares permanentes com rendimento domiciliar, percebem-se algumas diferenças significativas entre a área rural e urbana. Sete entre os dez municípios apresentam rendimento mensal maior nos domicílios urbanos, sendo que em apenas três municípios (Braço do Norte, Grão Pará e Rio Fortuna) a situação é inversa. Destaca-se Rio Fortuna, onde o rendimento mensal na área rural corresponde a R\$ 6477,00, quase o dobro (95%) do R\$ 3306,00 da área urbana. Chamam ainda atenção os municípios de Anitápolis e São Martinho, nos quais o rendimento mensal é maior na área urbana, apresentando diferença de R\$ 1064,00 (75,5%) e R\$ 1045,00 (42,8%) respectivamente.

De acordo com o tabela 4, o PIB per capita variou de R\$ 9.690 a R\$ 21.919 entre os municípios, sendo maior do que R\$ 20 mil em Rio Fortuna, Santa Rosa de Lima e Braço do Norte e menor do que R\$ 13 mil em Anitápolis, São Bonifácio e Gravatal. Segundo o IBGE (2011), o PIB per capita do estado de Santa Catarina foi de R\$ 21.254,00 e do Brasil foi de R\$ 21.535,65, portanto acima do PIB per capita médio (R\$ 16.567) apresentado pelos municípios do território das ESG. A análise dos dados permite colocar que as diferenças são significativas entre os municípios, especialmente ao constatar que o PIB per capita em Rio Fortuna, Santa Rosa de Lima e Braço do Norte é mais que o dobro do que o de Gravatal, destacando-se também se comparados aos valores apresentados por Anitápolis e São Bonifácio, que não passam de R\$ 12.947 per capita.

As informações da tabela 5, provenientes da base de dados do cadastro único para programas sociais do governo federal, complementam os dados descritos anteriormente e dão ideia do número de famílias carentes que recebem a bolsa família nos três municípios onde o estudo foi aprofundado. O cadastro único é um instrumento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, entendidas como aquelas que têm renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou renda mensal total de até três salários mínimos.



Tabela 5 - Número de famílias que receberam bolsa família nos municípios de Santa Rosa de Lima, Rio Fortuna e Lauro Müller, em setembro de 2012.

<b>Município</b>	<b>Nº famílias - meio rural</b>	<b>Nº famílias - meio urbano</b>
Santa Rosa de Lima	133 Famílias	24 Famílias
Rio Fortuna	141 Famílias	32 Famílias
Lauro Müller	288 famílias	927 famílias

Fonte: Cadastro único do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome

A análise da tabela 5 revela que existem famílias carentes vivendo no meio rural nos três municípios onde a coleta de dados foi aprofundada, enaltecendo a importância de desenvolver diferentes estratégias que possam contribuir para a renda e para a inclusão sócia produtiva dos integrantes destas famílias, especialmente ao se considerar o problema da pobreza, da fome e do êxodo rural. A manutenção destas famílias no campo pode ser estimulada, em parte, pela geração de renda por meio da produção de alimentos. Neste sentido, é importante que na implementação da aquisição de alimentos locais destinados ao PNAE, esforços sejam empreendidos para que estas famílias sejam incluídas e capacitadas para a produção de alimentos, visto que o programa demanda diariamente matérias-primas diversas para a elaboração de refeições para milhões de estudantes em todo o Brasil.

A este respeito, Triches (2010) argumenta que no meio rural a fome pode ser atribuída, fundamentalmente, às precárias condições de reprodução social dos pequenos agricultores. A autora acrescenta que a extrema concentração fundiária e a falta de políticas específicas para a agricultura familiar contribuem para uma realidade marcada pela ausência de trabalho e pela obtenção de rendas insuficientes à reprodução econômica e social.

Para caracterização do território cabe considerar também as iniciativas locais que, segundo o diagnóstico da EPAGRI (2010), contribuem para um tipo de desenvolvimento endógeno e sustentável, com iniciativas como o turismo rural comunitário, a associação de agricultores ecológicos, a produção agroecológica, as pequenas agroindústrias articuladas em rede, o trabalho com alimentação escolar orgânica, o fórum de desenvolvimento dos pequenos municípios, projetos de pesquisa-extensão rural participativos e iniciativas de fortalecimento de microterritórios através da valorização das identidades culturais tradicionais.

Vale destacar a noção de território proposta por Abramovay (1998) “um território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico”.

Pecqueur (2000), por sua vez, destaca o território construído, o qual é formado a partir de um encontro de atores sociais, em um espaço geográfico dado, que procura identificar e resolver um problema comum.

De acordo com Schmidt (2004), o processo de Desenvolvimento Territorial Sustentável das Encostas da Serra Geral vem sendo construído coletivamente. Neste contexto o território surge como resultado de uma ação social que, de forma concreta e abstrata se apropria de um espaço físico e simbólico, por isso pode ser caracterizado como processo de construção social ((FLORES, 2006; GELBCKE, 2006; SCHMIDT, 2004).

Até meados da década de 1990 a região das ESG convivia com um desenvolvimento rural escasso. As atividades mantidas pelos agricultores locais não atendiam mais às demandas necessárias para a criação de novos postos de trabalho. Aliado a isso, o meio ambiente local mostrava sinais de esgotamento, em virtude de problemas relacionados ao saneamento básico, ao desenvolvimento da suinocultura intensiva e ao abuso de pesticidas químicos na agricultura, especialmente no cultivo do fumo, muito comum na região.

A população convivia com casos recorrentes de intoxicação por insumos químicos e uma baixa autoestima. O manejo inadequado do solo, além de culturas impróprias para relevo topográfico das ESG, provocavam processos erosivos e o assoreamento de rios, agravando ainda mais a situação. Os agricultores mantinham uma rentabilidade mínima e aqueles integrados às grandes agroindústrias de fumo, aves e suínos passavam a ter uma relação de subordinação. Destaca-se ainda que muitas famílias abandonaram o campo em busca de melhores oportunidades, engrossando as estatísticas de marginalização nas periferias dos centros urbanos (FLORES, 2006; GELBCKE, 2006; SCHMIDT, 2004).

Diante deste contexto, o território foi mudando a sua história por meio de um projeto conjunto protagonizado pelos agricultores familiares. Destaca-se neste processo a participação da Associação de Agricultores Ecológicos das Encostas da Serra Geral – AGRECO, fundada em 1996 por um grupo de agricultores de Santa Rosa de Lima, pelo protagonismo local, capacidade de engendrar processos de mudanças e de pactuar estratégias e projetos de desenvolvimento que

valorizam as potencialidades locais, claramente identificadas pela preservação ambiental (LACERDA, 2005; FLORES, 2006; GELBCKE, 2006; SCHMIDT, 2004).

Entre as estratégias colocadas em prática para viabilizar o território vale ressaltar o cultivo de orgânicos, as agroindústrias familiares articuladas em rede, bem como o fornecimento de gêneros orgânicos para a alimentação escolar por meio do programa do governo estadual “Sabor e Saber” nos anos de 2001 e 2002, portanto antes das exigências legais a este respeito.

Considera-se que pela temática deste estudo estar diretamente ligada ao fornecimento de alimentos para o PNAE, é importante descrever brevemente a vinculação do programa Sabor e Saber com o território estudado.

O programa surge por meio de uma parceria entre a Secretaria de Estado da Educação, Ciência e Tecnologia - SED e a AGRECO e, entre 2001 e 2002, beneficiou escolas de nível básico de Florianópolis e Criciúma, atendendo a aproximadamente 30 mil crianças com alimentos orgânicos, proporcionado também visitas dos alunos aos locais de produção. Assim, o projeto buscou apresentar novas dimensões para a educação de crianças em relação à alimentação orgânica, respeito ao meio ambiente, melhoria de renda e qualidade de vida dos agricultores (CUNHA; SOUSA; MACHADO, 2010; EPAGRI, 2010).

Devido a cortes no financiamento o projeto foi encerrado, mas demonstrou que o território estudado apresenta características propícias ao fornecimento de alimentos orgânicos para escolares, visto ter sido escolhido como parceiro na efetivação deste projeto já no ano 2001, atendendo a um número significativo de crianças.

As informações retiradas do sistema do FNDE (2013) que se encontram na tabela 6, apresentam o número de escolas e alunos matriculados nos 10 municípios do estudo.

Tabela 6 - Número de escolas e alunos matriculados na rede municipal de ensino por município do território em 2012.

Município	Nº escolas municipais	Nº de alunos matriculados
Anitápolis	2	388
Braço do Norte	22	3176
Grão para	5	706

Município	Nº escolas municipais	Nº de alunos matriculados
Gravatal	10	765
Lauro Müller	18	1543
Rancho Queimado	3	194
Rio Fortuna	3	423
Santa Rosa de Lima	2	224
São Bonifácio	5	293
São Martinho	6	244
TOTAL	76	7.956

Fonte: Site do FNDE.

Pode se notar que Braço do Norte, Lauro Müller e Gravatal apresentam um número maior de escolas quando comparados aos demais municípios, que possuem entre duas e seis escolas. Quanto ao número de escolares atendidos por estas escolas em 2012, as informações dispostas na tabela 6, levantadas através do site do FNDE, dão conta da existência de 7.956 alunos atendidos pelo PNAE nos 10 municípios, com maior concentração em Braço do Norte, Lauro Müller, Gravatal e Grão Pará. A título de comparação destaca-se que o município de Florianópolis, capital do estado de Santa Catarina, atendeu um total de 27.417 alunos e o município de São José atendeu um total de 20.367 alunos no ano de 2012. Estas informações são importantes, visto que por meio do estudo exploratório constatou-se que uma das três cooperativas incluídas neste estudo, forneceu alimentos para as escolas da rede municipal de Florianópolis e São José durante o ano de 2012. Este fato deve ser analisado sobre diferentes prismas, pois por um lado demonstra a capacidade e relevância da produção da agricultura familiar do território para atendimento das grandes cidades próximas, que por serem muito mais urbanizadas contam com um número reduzido de produtores de alimentos, tornando-se dependentes do meio rural. Por outro lado deve-se priorizar, de acordo com as disposições legais da resolução 38, o fornecimento para as escolas locais e desta forma o percentual de compras dos municípios do território não deve ser prejudicado. Entende-se, portanto, que a exigência da aquisição de 30% de produtos da AF seria mais facilmente cumprida pelas entidades executoras nos municípios do território estudado, questão que será abordada com maior propriedade no Capítulo 4.

Destaca-se ainda que, segundo Marcondes et al. (2012), o território estudado concentra também o maior número de estabelecimentos que trabalham com turismo rural em Santa Catarina, totalizando 64 estabelecimentos que se dedicam ao agroturismo nas ESG. Diferentes estudos apontam a importância do turismo para diversificar as fontes de renda no meio rural, ressaltando que o mesmo contribui positivamente para permanência no campo e para o comércio de produtos oriundos do território, incluindo os das agroindústrias (OLIVEIRA, 2004; MARCONDES et al., 2012; EPAGRI, 2010; OROFINO, 2011).

A breve caracterização exposta acima possibilita apontar a importância de se estudar, neste território, o papel do PNAE como política pública de SAN que pode contribuir para criação de novos mercados para os agricultores familiares, aumentando seu poder de governança, aproximando a produção agrícola e o consumo, na direção do desenvolvimento sustentável do território.

A seção a seguir visa apresentar algumas destas estratégias, destacando as dinâmicas organizativas colocadas em prática pelos agricultores familiares para dinamizar a economia e valorizar a produção do território das ESG.

### 3.2 CARACTERIZAÇÃO DA PRODUÇÃO, PROCESSAMENTO E COMERCIALIZAÇÃO DE ALIMENTOS – A ORGANIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO TERRITÓRIO.

Esta seção objetiva caracterizar minimamente as atividades agrícolas e o processo de agroindustrialização relacionados aos agricultores familiares domiciliados no território das ESG, buscando reunir informações que evidenciem a sua relevância para o fornecimento de alimentos *in natura* e processados para diferentes mercados, especialmente o institucional.

#### 3.2.1 A relevância da produção orgânica no território das ESG

Para Oliveira (2004), a agricultura orgânica tem como principal objetivo o não uso de agrotóxicos, aliado ao uso mínimo de elementos da química inorgânica nas plantações. Busca-se assim substituir os ciclos químicos por ciclos biológicos, sendo comum o uso da adubação orgânica e da policultura. Neste contexto, a pequena propriedade gerenciada pelo núcleo familiar parece ser um *locus* adequado para este padrão de produção, conforme discutido no capítulo 2.

Em Santa Catarina, a agricultura orgânica e a agroecológica ainda são atividades emergentes. Precisam impor-se como modelos paradigmáticos de sustentabilidade, expressando sua natureza intrínseca de menor impacto ambiental e de grande alcance social (ZOLDAN; MIOR, 2012). A pesquisa da EPAGRI - Produção orgânica na agricultura familiar de Santa Catarina, publicada em 2012, localizou 603 agricultores orgânicos em 138 municípios catarinenses (ZOLDAN; MIOR, 2012). O Brasil está entre os maiores produtores orgânicos da América Latina, mas sua produção ainda é muito tímida se comparada a países de economia avançada. Também por esse motivo, o Governo Federal tem procurado incentivar a difusão desse sistema de produção por meio de legislação específica, programas institucionais entre outras ações (CARDOSO, 2005 apud EPAGRI, 2010, p. 59).

Diferentes autores apontam que o surgimento da produção orgânica no território das ESG se deu na década de 1990 como alternativa ao cultivo de fumo, que apresentava queda nos preços e elevação dos custos de produção, além do aumento dos problemas de saúde trazidos pelo trabalho exaustivo e pelo uso intensivo de produtos químicos no processo produtivo. Esta iniciativa expressa a busca pela sustentabilidade ambiental e econômica, além de alimentos mais saudáveis. Assim o sistema orgânico de produção configurou-se como alternativa de geração de renda para alguns produtores do território. Inicialmente, a prática orgânica se concentrava nos municípios de Santa Rosa de Lima e Rio Fortuna, mas hoje se espalhou para outros municípios das Encostas da Serra Geral. A maior parte da produção orgânica passa por processamento em agroindústrias, agregando valor e aumentando o prazo de validade dos produtos, que podem ser comercializados com maior facilidade. Em Novembro de 2007 Santa Rosa de Lima foi reconhecida por meio de um projeto de lei do legislativo como capital catarinense da agroecologia (OLIVEIRA, 2004; LACERDA, 2005; EPAGRI, 2010; GELBCKE, 2006; PORAZZI, 2013; MULLER, 2001; GUZZATTI, 2012).

Oliveira (2004) ao analisar a formação e a evolução do arranjo produtivo local, centrado no cultivo e no processamento de alimentos orgânicos, afirma que as origens do arranjo agroindustrial de produção orgânica datam de 1996, surgindo a partir da fundação da AGRECO. Chama atenção para a capacidade dos agentes locais em conseguir formar laços de sustentação com diversas organizações e instituições para o apoio às atividades e aos projetos dos agricultores orgânicos.

A tabela 7 exhibe o número de agricultores orgânicos cadastrados em 2010 nos municípios que fazem parte das ESG, segundo o

documento da EPAGRI sobre a produção orgânica na agricultura familiar de Santa Catarina (ZOLDAN; MIOR, 2012).

Tabela 7 - Agricultores orgânicos cadastrados por município nas ESG em 2010

Município	Nº de agricultores
Lauro Müller	4
São Bonifácio	7
Rancho Queimado	7
Grão Pará	2
Gravatal	3
Rio Fortuna	6
Santa Rosa de Lima	16
Total	45

Fonte: ZOLDAN, P.C.; MIOR, L.C. Produção orgânica na agricultura familiar de Santa Catarina. Florianópolis: Epagri, 2012.

Percebe-se que em 2010 foram cadastrados 45 estabelecimentos que cultivam orgânicos, com maior concentração em Santa Rosa de Lima, onde o arranjo teve origem. Nota-se ainda que Anitápolis, São Martinho e Braço do Norte não figuram como produtores de orgânicos na publicação da EPAGRI. Contudo, durante o estudo exploratório constatou-se a existência, em Anitápolis, de uma pequena propriedade que produz por meio da permacultura. Dados mais recentes demonstram que houve uma evolução no número de propriedades que cultivam orgânicos nas ESG, mesmo considerando apenas os associados à Cooperagreco. Esta cooperativa surgiu a partir de 2009 buscando ampliar o alcance da AGRECO e institucionalizar os esforços iniciados em 1996 (GUZZATTI, 2012).

Guzzatti (2012) aponta que a Cooperagreco possuía 82 propriedades associadas, com áreas variando de 1 a 400 ha e média de vinte e seis hectares, totalizando 177 produtores distribuídos em Anitápolis, Santa Rosa de Lima, Rio Fortuna, Gravatal, Tubarão, Imaruí, Laguna, Imbituba. Desse total, 44% possuíam produção totalmente orgânica; 35% possuíam a propriedade parcialmente orgânica, ou seja, mantêm parte da produção no método orgânico, e outra parte no sistema convencional ou em fase de transição, e 21% estavam com a produção em condição de conversão para a produção orgânica.

As informações levantadas por meio da entrevista de campo realizada com o presidente da Cooperagreco revelaram que em 2013 a cooperativa possuía 200 famílias associadas, incluindo algumas em

processo de transição. Constatou-se ainda que o maior volume de alimentos orgânicos é realmente produzido em Santa Rosa de Lima.

As informações referentes aos anos de 2010, 2012 e 2013 sugerem que a produção orgânica vem crescendo no território ao longo dos anos, o que demonstra a transformação pela qual o território vem passando rumo a um desenvolvimento mais sustentável. Porém, é importante colocar que estas 82 propriedades citadas por Guzatti (2012) ou mesmo as 200 famílias produtoras de orgânicos, representam uma pequena parcela dos estabelecimentos rurais do território. Esta colocação pode ser evidenciada ao verificar o número de estabelecimentos da AF distribuídos entre os municípios de Santa Rosa de Lima (455), Rio Fortuna (657), Anitápolis (376) e Grão Pará (871) conforme foi descrito na tabela 3. Portanto, apesar do território se destacar como produtor de orgânicos no estado, este sistema produtivo proporcionalmente ainda é tímido. Este fato corrobora com as informações descritas anteriormente sobre a produção nacional de orgânicos, que ainda tem muito a crescer no Brasil, reforçando a importância de programas institucionais estimularem a difusão de sistemas produtivos mais sustentáveis do ponto de vista ambiental e social. Por meio da legislação específica, o PNAE preconiza a preferência por alimentos orgânicos ou agroecológicos para o preparo das refeições de milhares de escolares diariamente. Neste sentido, apesar de proporcionalmente o território ainda apresentar um número pequeno de agricultores orgânicos, oferece vantagens para o atendimento das demandas do PNAE, pois já está preparado para fornecer orgânicos, enquanto que outras regiões onde este sistema produtivo ainda não foi implantado levarão algum tempo até terem seus produtos certificados. Cabe frisar que no caso do fornecimento de produtos agroecológicos ou orgânicos para a alimentação escolar, admite-se preços de referência com um acréscimo de até 30% sobre os demais, oferecendo vantagens ao produtor.

Uma característica forte entre os produtores orgânicos das ESG é o alto grau de associativismo e cooperativismo. Do total de 45 produtores sob o regime de produção orgânica, 71,11% (32 produtores) trabalhavam associados a alguma cooperativa, entidade de classe ou associação de produtores (EPAGRI, 2010).

Oliveira (2004) ao se referir ao arranjo produtivo local de alimentos orgânicos do território estudado afirmam que este tipo de arranjo se diferencia dos outros tipos de aglomeração por apresentar, necessariamente, interações entre os agentes participantes, empresas e instituições. São caracterizadas por uma concentração geográfica de



empresas que, a partir de interações, podem obter ganhos de competitividade.

Deste modo, as considerações acima demonstram que os agricultores familiares do território das ESG, já há algum tempo, vem desenvolvendo dinâmicas organizativas voltadas à produção orgânica e a valorização do seu papel enquanto categoria social. As estratégias adotadas dão ideia do protagonismo dos agricultores familiares no processo de governança do território e visam a manutenção de suas famílias no meio rural a partir de uma relação mais sustentável do ponto de vista econômico e ambiental.

A tabela 8 expõe os dados publicados pelo IBGE referentes à produção agrícola municipal dos 10 municípios que fizeram parte do estudo exploratório.

Tabela 8 – Produção Agrícola Municipal 2011 da lavoura temporária e permanente nos 10 municípios estudados

Lavoura Temp.	AT	BN	GP	GT	LM	RQ	RF	SRL	SB	SM	Total
Alho	25	0	0	0	0	3	0	0	0	0	28
Arroz (em casca)	90	0	9	3.074	10	0	0	7	9	0	3199
Batata inglesa	1.380	166	69	0	33	600	22	0	841	0	3111
Batata doce	0	575	100	0	0	0	500	120	0	0	1295
Cana-de-açúcar	1.750	5.500	4.200	7.200	5.120	0	13.000	1.520	1.440	18.000	57730
Cebola	1.400	16	13	0	0	600	320	18	550	0	2917
Fenção (grão)	185	60	56	70	70	72	50	4	75	276	918
Mandioca	6.000	2.100	465	300	310	600	560	698	900	4.500	16433
Melancia	0	450	0	0	0	0	240	0	0	250	940
Milho (grão)	7.000	2.603	3.186	168	1.044	700	2.340	402	1.740	600	19783
Tomate	5.500	792	0	0	0	16000	340	0	45	0	22677
Fumo (folha)	140	1.920	3.800	160	1.155	0	1.400	490	224	611	9900
Lavoura Perman.	AT	BN	GP	GT	LM	RQ	RF	SRL	SB	SM	Total
Banana	50	0	70	180	150	0	0	0	56	0	486
Laranja	200	560	275	150	135	36	320	120	135	200	2131
Limão	0	0	0	0	0	0	0	105	0	0	105
Tangerina	50	0	0	0	0	0	0	0	48	0	78
Uva	0	20	0	0	88	0	0	0	36	0	144
Palmito	0	0	0	12	0	0	0	0	0	0	12

Fonte: IBGE, Produção Agrícola Municipal 2011. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

NOTA 1: Atribui-se zeros aos valores dos municípios onde, por arredondamento, os totais não atingem a unidade de medida tonelada. Adaptado pela autora.

Legenda: Anitápolis (AT), Braço do Norte (BR), Grão Pará (GP), Gravatal (GT), Lauro Muller (LM), Rancho Queimado (RQ), Rio Fortuna (RF), Santa Rosa Lima (SRL), São Bonifácio (SB), São Martinho (SM)

Pelos dados apresentados na tabela 8 se tem ideia da produção do território estudado, que como já foi comentado é marcado pela forte presença da agricultura familiar. Destaca-se a produção de cana-de-açúcar, especialmente nos municípios de Rio Fortuna e São Martinho e de tomate em Rancho Queimado e Anitápolis, que também se sobressai pelo cultivo de mandioca e milho. A produção de palmito figura apenas em Gravatal. Percebe-se que a variedade de frutas produzidas pelos

municípios é pequena. Também é importante notar que, com exceção de Racho Queimado, os demais municípios ainda produzem fumo em quantidades variadas, cultura bastante comum na região e que gradativamente vem sendo substituída pelo cultivo de orgânicos.

De acordo com a EPAGRI (2010) alguns produtos orgânicos que são produzidos na região das Encostas são: hortaliças, frutas, mel, chás e ervas. Em algumas propriedades é feito o processamento destes produtos. Produzem melado, produtos em conserva, as frutas geralmente são transformadas em geleias e doces, dos tomates produzem molho, os morangos são congelados para fazer polpas ou doces, entre outros.

A publicação de Guzzatti (2012), apresenta informações relativas às propriedades filiadas à AGRECO distribuídas nos municípios de Anitápolis, Santa Rosa de Lima, Rio Fortuna, Gravatal, Tubarão, Imaruí, Laguna e Imbituba. A autora ressalta que a produção é bastante diversificada em cada propriedade rural associada à AGRECO. A maior parte das unidades produz mais de uma cultura, utilizando, inclusive, técnicas de produção consorciada. A produção por tipo de produto pode ser verificada na tabela 9.

Tabela 9 - Volume anual total de produção da Cooperagrecos por tipo de produto

<b>Cultura</b>	<b>Nº de Propriedades</b>	<b>Volume de Produção</b>	<b>Unidade de Medida</b>
<b>Aves</b>	7	44.400	Unidades
<b>Mel</b>	6	53.900	Quilos
<b>Frutas</b>	46	768,05	Toneladas
<b>Grãos</b>	8	55	Toneladas
<b>Cana-de-açúcar</b>	10	1.636,5	Toneladas
<b>Olerícolas</b>	60	1.697,21	Toneladas

Fonte: Guzzatti (2012).

Os dados da tabela 9 complementam as informações da tabela 3, demonstrando o número de propriedades envolvidas nos diferentes cultivos, destacando-se as que produzem olerícolas e frutas. Percebe-se também que são produzidas aves e mel em quantidades significativas. Cabe frisar que estes produtos são importantes na composição de cardápios adequados às recomendações legais do PNAE.

Por fim, considera-se importante pontuar que parte destes produtos é vendida *in natura* e parte é encaminhada para processamento nas agroindústrias rurais e posteriormente vendida nos diferentes mercados e estados do país (EPAGRI, 2010).

### **3.2.2 Processo de agroindustrialização e comercialização de produtos das ESG**

Marcondes et al. (2012) enaltecem que em Santa Catarina muitos agricultores optaram por iniciativas como a agroindustrialização rural de pequena escala. Apontam também o crescimento de cooperativas, associações e condomínios gerenciados por agricultores familiares. É importante colocar que no território das ESG, através do cooperativismo e do associativismo, a agroindustrialização e a produção orgânica vêm se destacando, conforme evidenciam as informações apresentadas neste estudo.

Oliveira (2004) informa que no período entre meados de 1998 e início do ano 2000 o território estudado preparava-se para se enquadrar em um projeto de desenvolvimento da agricultura familiar – o "Projeto Intermunicipal de Agroindústrias Modulares em Rede", formatado e financiado pelo governo federal. Müller (2001) acrescenta que este projeto tinha como objetivo a instalação de 53 indústrias rurais de pequeno porte como parte de um projeto-piloto. Esperava-se contribuir assim para uma maior agregação de valor à produção da agricultura familiar e para melhoria da qualidade de vida.

A partir de novembro de 2000, o SEBRAE, através do “Projeto Vida Rural Sustentável”, passou a apoiar financeiramente e tecnicamente as atividades desenvolvidas no território, o qual foi escolhido como projeto-piloto e modelo de desenvolvimento agrícola sustentável a ser implementado em outras regiões (OLIVEIRA, 2004). De acordo com o SEBRAE (2010) a formação de agroindústrias em rede foi fundamental para que a produção do território ganhasse escala, para diversificar os produtos ofertados e fortalecer a comercialização. Através da instalação das agroindústrias a meta era envolver 230 famílias gerando em torno de 707 empregos diretos a serem implantados no meio rural, com um custo médio por emprego gerado de R\$ 3.536,00. Um investimento baixo, se comparado ao que seria preciso aplicar na indústria urbana, que girava em torno dos R\$ 20 mil a R\$ 100 mil por posto de trabalho criado (SEBRAE, 2010).

Em março de 2000, 14 agroindústrias da ESG começaram a funcionar de forma experimental, sendo inauguradas oficialmente em agosto. No decorrer daquele ano outras foram inauguradas, totalizando 27 agroindústrias (OLIVEIRA, 2004).

De acordo com Guzzatti (2012) e EPAGRI (2010), as agroindústrias são instrumentos importantes na trajetória do território

das ESG, tendo papel estratégico na consolidação da produção orgânica como opção viável às famílias produtoras. Explicam que os produtos *in natura* percorriam grandes distâncias por estradas precárias, levando a “quebras” e à consequente redução dos lucros. Assim, o processamento dos gêneros orgânicos pelas agroindústrias permitiu maior agregação de valor e retorno econômico, mitigando os prejuízos advindos das perdas com produtos *in natura*. Possibilitou também a expansão do mercado para outros municípios e estados, devido à facilidade para o transporte dos produtos processados (EPAGRI, 2010). Guzzatti (2012) complementa referindo que o processamento dos gêneros *in natura* permitiu manter a estrutura geográfica de produção da Cooperagrecó, sem ocasionar prejuízos em função da localização das agroindústrias nas comunidades remotas. Acrescenta ainda que os produtos com prazo de validade prolongado passaram a permitir armazenamento, conferindo maior flexibilidade à comercialização e agregação de valor aos produtos. Por meio da agroindustrialização, uma maior quantidade de mão de obra foi sendo absorvida nas unidades produtivas familiares, gerando renda e inclusão sócio produtiva.

Cabe destacar que a agroindustrialização pode ser importante para o atendimento do mercado institucional, visto que aumenta o leque de produtos com maior prazo de validade, permitindo que sejam adquiridos em grandes quantidades pelos processos licitatórios e chamadas públicas dos diferentes municípios, mesmo dos mais distantes.

Outra característica positiva relacionada ao fornecimento dos produtos das agroindústrias das ESG para o PNAE se deve ao fato de serem elaborados com ingredientes orgânicos, apresentando menores níveis de contaminação por agroquímicos, o que por si só já contribui para uma alimentação mais saudável. Outra característica positiva dos produtos fornecidos pelas agroindústrias é que por serem produzidos de maneira artesanal possuem menos aditivos químicos, o que contribui para sua qualidade, favorecendo a nutrição dos alunos.

Por outro lado é importante atentar para que a proporção de processados adquiridos para a alimentação escolar não se sobressaia aos *in natura*, conforme disposto na legislação do PNAE e nas recomendações para uma alimentação saudável do guia alimentar para a população brasileira (BRASIL, 2008).

No que diz respeito à distribuição territorial da comercialização das agroindústrias em Santa Catarina, o levantamento realizado por Marcondes et al. (2012) mostra claramente o caráter local da maioria

delas, pois 81,1% do total do valor das vendas é realizado no município ou na região próxima à de sua localização.

O número de agroindústrias que informaram a realização de vendas para o mercado institucional no estado, incluindo a alimentação escolar e o PAA pode ser visualizado na tabela 10.

Destaca-se que segundo Marcondes et al. (2012) não pode ser considerado desprezível o número de agroindústrias que informaram a realização de vendas para estes mercados.

Tabela 10 – Tipos de clientes das agroindústrias familiares de SC (2009)

<b>Tipo de cliente</b>	<b>Nº de agroindústrias<sup>(1)</sup></b>
Direto ao consumidor	1.509
Pequenos mercados, padarias, mercearias e lojas	800
Supermercados	526
Mercado institucional (municipal, estadual, federal)	318
Intermediário (atacadista, caminhoneiro etc.)	275
Entrega para cooperativa	128
Restaurantes	81
Ceasa/mercado do produtor	69
Outros	28

(1) A mesma agroindústria pode comercializar para mais de um tipo de cliente. Fonte: Marcondes et al, 2012

O censo agropecuário de 2006 apontou quase 37 mil estabelecimentos agropecuários que processavam alimentos ou matéria-prima no país (IBGE, 2006). Em Santa Catarina, o significativo número de 1.894 agroindústrias cadastradas por meio de um levantamento da EPAGRI é o um indicativo da importância desse tipo de atividade para milhares de famílias rurais catarinenses (MARCONDES et al., 2012).

Quanto aos três municípios onde este estudo foi aprofundado, o mesmo levantamento aponta que existiam 40 agroindústrias cadastradas, sendo 9 em Santa Rosa de Lima, 5 em Rio Fortuna e 26 em Lauro Müller. Considera-se este total expressivo, visto que em outras regiões como o Planalto Sul Catarinense foram cadastradas apenas 29 agroindústrias entre os mais de 15 municípios que a compõem.

Os dados da tabela 11 demonstram a diversidade de produtos processados pelas agroindústrias localizadas nos municípios de Santa

Rosa de Lima, Rio Fortuna e Lauro Müller. Pode-se perceber que no total são mais de 12 tipos diferentes de produtos, destacando-se as agroindústrias que trabalham com frutas.

Tabela 11 - Número de agroindústrias por tipo de produto, nos municípios de Santa Rosa de Lima, Rio Fortuna e Lauro Müller.

<b>Tipo de produto</b>	<b>Total</b>
Aves	1
Bovinos	1
Cana-de-açúcar	4
Frutas	12
Grãos	2
Hortaliças	5
Leite	4
Massa/Panificação	3
Mel	4
Ovos	1
Suínos	2
Outros (1)	1
<b>Total</b>	<b>40</b>

(1) Pescado e derivados, madeira, palmáceas, ovinos e derivados, vassoura, erva-mate, plantas medicinais, etc. Fonte: Adaptada pela autora do levantamento da Epagri. Marcondes et al., 2012

Complementando os dados da tabela 11, Guzzatti (2012) refere que atualmente são dezesseis agroindústrias de produtos orgânicos associadas à Cooperagregco e espalhadas pelo território das ESG: quatro de derivados de cana-de-açúcar, três de mel, duas de conservas, duas de hortaliças, uma de geleias, uma de ração de frango, uma de atomatados e banana-passa, um frigorífico de frango e uma panificadora que produz macarrão. A mesma autora relata que a agroindústria de geleia utiliza diferentes tipos de frutas como banana, figo, morango, pêssego, abacaxi, amora, butiá, goiaba e uva. Estes dados sugerem que a variedade de frutas produzidas no território pode ser maior do que a informada pela Produção Agrícola Municipal de 2011 na tabela 8.

Conforme adverte o diagnóstico da EPAGRI (2010), o número de empregos gerados e de pessoas ocupadas na cadeia produtiva orgânica é

desconhecido, assim como a receita que a atividade gera aos municípios das ESG. Porém a publicação chama a atenção para o fato de que o “encurtamento” dos circuitos de comercialização, relativamente comum nesta atividade, tem facilitado a circulação de informações e ajudado a melhorar as transações, tornando os fluxos financeiros mais rentáveis para produtores e consumidores. Cita ainda que com a produção orgânica aumentam as possibilidades e a vontade do jovem de permanecer no campo, o que pode ter um impacto bastante positivo sobre o êxodo que ocorre na região e na sucessão das propriedades (EPAGRI, 2010).

Quanto aos principais fluxos de comercialização da AGRECO, Oliveira em 2004 coloca que:

50% da produção é vendida para redes de supermercados que atuam na região do arranjo, principalmente na capital (Florianópolis) e no litoral (norte e sul); outros 45 % são destinados à merenda de várias escolas públicas (mercado institucional); os 5% restantes representam as vendas diretas ao consumidor, que englobam: a venda nos condomínios ou na sede da Associação (para os turistas), as feiras livres (realizadas duas vezes na semana em Tubarão e Braço do Norte) e as cestas de produtos orgânicos, destinadas aos consumidores da capital (OLIVEIRA, 2004, p. 117).

As informações acima, referentes ao mercado institucional, apontam que os agricultores familiares associados à AGRECO já atendiam este mercado mesmo antes das exigências legais de 2009, referentes à compra da agricultura familiar, destinando um significativo percentual de sua produção para as escolas.

Quanto às perspectivas de futuro para as vendas da AGRECO, o mesmo autor coloca em 2004, que segundo a diretoria da associação a ideia era priorizar o mercado institucional, fazendo com que estas vendas representassem 70% do total comercializado. Porém, a diretoria mencionou na época que a burocracia referente às licitações dificultava o acesso a este mercado, problema que atualmente pode ter sido atenuado pelas novas regras legais referentes aos processos de comercialização dos produtos da agricultura familiar para o PNAE. Oliveira (2004) descreve também dificuldades quanto às vendas da AGRECO para o PNAE durante os meses de férias escolares, quando



este canal fica interrompido, fato confirmado na pesquisa de campo. Considera-se fundamental o desenvolvimento, por parte do governo, de estratégias destinadas a escoar a produção e garantir a renda dos AF que fornecem ao PNAE também nos meses de férias escolares. Cabe também reforçar a ideia de que o PNAE não deve ser a única fonte de renda dos AF e que outras políticas públicas devem promover conjuntamente a melhoria das condições de vida e trabalho no meio rural.

Dados apresentados por Guzzatti (2012) ressaltam que do volume total produzido pelas unidades familiares associadas à Cooperagreco, 90% é comercializado no mercado formal e institucional e 10% é vendido diretamente na propriedade rural ou em feiras. Estas informações sugerem que o fornecimento para o mercado institucional contribui de maneira importante para sustentabilidade da cooperativa.

O Diagnóstico Territorial Participativo das Encostas da Serra Geral de Santa Catarina ao descrever as características do segmento de processamento dos gêneros orgânicos cultivados nas ESG, afirma que as agroindústrias transformam estes produtos em outros subprodutos, que poderão ser destinados ao consumo ou servir de insumos para outras cadeias (EPAGRI, 2010).

Os principais produtos orgânicos em volume produzido pelas agroindústrias em 2009, conforme o Diagnóstico Territorial Participativo das Encostas da Serra Geral de Santa Catarina eram os seguintes: açúcar, melado, conservas, cachaça, bolachas, leite de vaca, mel, carne de aves e carne bovina. Por fim destaca-se que o diagnóstico concluiu que a agricultura orgânica foi capaz de promover a diversificação de cultivos, a revitalização do espaço rural e o desenvolvimento sustentável no território (EPAGRI, 2010).

### **3.2.3 Produção, processamento e comercialização de carne, leite e derivados.**

De acordo com a EPAGRI (2010), a bovinocultura de corte também é bem difundida entre os 10 municípios estudados, estando presente em todos eles. O rebanho é destinado à produção de carne e derivados distribuídos dentro e fora do território por atacadistas e varejistas, constituindo-se como um dos motores da economia local.

Braço do Norte desponta como o grande centro da bovinocultura de corte das Encostas da Serra Geral, pois além de grande produção é responsável também pela maior parte do processamento da carne. De acordo com dados dos Serviços de Inspeção Estadual, em 2009,

existiam cinco abatedouros no território em questão, três voltados ao processamento de carne bovina e dois que processavam também carne suína (EPAGRI, 2010). No ano de 2008, o comércio atacadista de carnes e pescados estava concentrado em Braço do Norte com 83,33% do total de estabelecimentos e o restante estava em Lauro Müller com 16,67%.

Segundo a EPAGRI (2010), os principais produtos deste segmento são as carnes *in natura*, os miúdos e os embutidos, estes últimos mais característicos do território e vinculados com a cultura alimentar trazida pelos imigrantes italianos e, principalmente, alemães.

Cabe ressaltar que os estabelecimentos responsáveis pela produção, processamento e comercialização de carne e derivados, apesar de estarem localizados nas ESG, não são na sua maioria gerenciados por pequenos agricultores familiares, porém este fato não inviabiliza a compra para o PNAE, pois segue o critério da proximidade e da compra localizada.

A partir do exposto pode-se ponderar que o território tem capacidade para fornecer diferentes tipos de carne para o preparo das refeições para os escolares, ingredientes importantes para o crescimento e desenvolvimento na infância e na adolescência. Destaca-se que este potencial deve ser aproveitado, pois desta forma encurtam-se as cadeias de distribuição e comercialização, contribuindo para a sustentabilidade, ao mesmo tempo em que favorece a economia local, gerando renda para os municípios e comerciantes do ramo.

O diagnóstico da EPAGRI (2010) destaca que em 2006 o IBGE registrou no território a produção de leite em 3.233 estabelecimentos agropecuários, o que representava significativos 46,04% dos 7.021 estabelecimentos agropecuários das ESG. Acrescenta ainda que a produção de leite estava presente em todos os 10 municípios incluídos neste estudo, com maior concentração em Braço do Norte, Grão Pará, Rio Fortuna e São Bonifácio onde se encontravam 59,86% dos estabelecimentos (EPAGRI, 2010). A quantidade total de leite produzida pelos 10 municípios estudados, segundo o censo do IBGE (2006) foi de 66.768.000 litros. A partir destas constatações o diagnóstico afirma que o segmento de produção é o mais expressivo em número de atores envolvidos. Assim, o diagnóstico da EPAGRI (2010, p. 50) conclui que a produção de leite é:

[...] uma atividade existente desde a instalação dos primeiros colonos na região das Encostas da Serra Geral. É responsável por gerar renda ao pequeno

produtor, a cada quinze ou trinta dias, além de complementar financeiramente o lucro de outras atividades produtivas que também existem na propriedade.

Quanto ao processamento do leite, não necessariamente orgânico, realizado pelas agroindústrias, o diagnóstico da EPAGRI (2010) cita a fabricação de leite pasteurizado, queijo, requeijão, manteiga, ricota, bebida láctea, creme de leite e iogurte. Porém alerta que é imprescindível realizar uma análise mais detalhada da realidade deste segmento para confirmar estas informações, as quais se revelaram imprecisas. A escala de venda geralmente é municipal e regional, mas alguns estabelecimentos chegam a vender para outros Estados, como São Paulo, Paraná e Rio de Janeiro (EPAGRI, 2010).

De acordo com o diagnóstico da EPAGRI (2010) o segmento de preparo e fabricação de laticínios apresentou crescimento entre os anos de 2006 e 2009. Assim a bovinocultura de leite assume papel importante na geração de renda para a grande maioria dos municípios das ESG. Essa renda não é somente para o agricultor, mas para outros trabalhadores que ele pode contratar como mão-de-obra para ajudar com o gado ou para trabalhar nos laticínios.

Dados do Ministério do Trabalho e Emprego citados pelo diagnóstico da EPAGRI (2010) apontam que em 2009 existiam treze fábricas de laticínios e duas de preparação de leite, sendo 4 em Braço do Norte, 6 em Rio Fortuna, 2 em São Bonifácio e uma em São Martinho, empregando 377 pessoas. Importante mencionar que a partir dos dados expostos acima não se tem ideia do número de laticínios tocados apenas por pequenos agricultores em regime familiar. Guzzatti (2012) apresenta um depoimento de Wilson “Feijão” Schmidt citando que existe um laticínio familiar que se consolidou em Santa Rosa de Lima, porém não faz mais parte da estrutura da AGRECO, mas continua tocando a sua produção. Durante a coleta de dados a informação foi de que atualmente nenhum dos laticínios é de propriedade de agricultores familiares. Porém, em Lauro Müller existe um projeto de construção de um laticínio que será tocado por um grupo de agricultores, provavelmente da cooperativa local, que já trabalha fornecendo leite para os laticínios industriais da região, conforme será abordado no capítulo 4.

Por fim o diagnóstico da EPAGRI (2010) cita que assim como acontece em outras regiões rurais, nos municípios pesquisados os jovens estão indo embora ao atingirem a idade para trabalho. Diante deste contexto o diagnóstico assinala que por meio da melhoria da qualidade e

de estratégias de agregação de valor dos produtos oriundos dos laticínios e da produção orgânica é possível oferecer produtos com diferenciação no nível dos mercados e visualizar possibilidades que podem servir de estímulos à permanência dos jovens nas comunidades rurais do território.

A este respeito pode-se citar que os resultados do levantamento realizado pela Epagri mostraram que nas agroindústrias catarinenses 80,1% da mão de obra é proveniente das próprias famílias e a quase totalidade é gerida pelos proprietários ou pelos sócios/cooperados (MARCONDES et al., 2012). No território estudado esta tendência é confirmada por Oliveira (2004), quando coloca que no que tange à relação de trabalho nos condomínios da AGRECO (unidade produtora composta pelas famílias sócias das agroindústrias e suas propriedades rurais), 72% da mão de obra total referia-se aos próprios sócios e 17% abrangiam outras pessoas ligadas por laços consanguíneos aos sócios, o que caracteriza a produção como essencialmente familiar. Esta característica se repete no que diz respeito a bovinocultura de leite, a qual demanda muita mão de obra que nas ESG é essencialmente familiar e marcada pela presença das mulheres (EPAGRI, 2010).

Estas características podem repercutir positivamente sobre aspectos migratórios, particularmente num contexto como o dos últimos anos, em que o número de pessoas ocupadas no meio rural decresce de maneira acentuada e sistemática (MARCONDES et al., 2012). Vale lembrar que a manutenção do agricultor no campo tem uma relação bastante estreita com a Segurança Alimentar e Nutricional dos brasileiros, visto que a agricultura familiar responde por boa parte da produção de alimentos do País, destinando quase a totalidade de sua produção ao mercado interno, conforme apontado no capítulo 2.

O próximo capítulo apresenta os resultados da investigação de campo desta dissertação, especialmente no que diz respeito ao aprofundamento do estudo nos municípios de Santa Rosa de Lima, Rio Fortuna e Lauro Müller, nos quais foi realizada a coleta de dados por meio de entrevistas com os diferentes atores envolvidos no processo de aquisição de alimentos para o PNAE.



#### **4º CAPÍTULO – AQUISIÇÃO PÚBLICA DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR: RELAÇÕES QUE PERMEIAM O CAMINHO ENTRE PRODUÇÃO E CONSUMO NO ÂMBITO DO PNAE.**

Este capítulo destina-se a apresentar informações levantadas por meio do estudo exploratório, da coleta de dados realizada em Santa Rosa de Lima, Rio Fortuna e Lauro Müller e da análise documental. As informações apresentadas incluem dados secundários e primários. Os dados secundários foram fornecidos por instituições ligadas aos processos de comercialização de alimentos, execução e fiscalização do PNAE: FNDE, secretarias estaduais e municipais de educação, conselho regional de nutricionistas, prefeituras municipais, conselhos de alimentação escolar, Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar/SC – CECANE, cooperativas de agricultores familiares incluídas no estudo e serviços de extensão rural da EPAGRI/SC. As informações fornecidas pelo FNDE, relativas à prestação de contas dos recursos investidos na aquisição de alimentos provenientes da AF pelos dez municípios, serão enfocados com mais propriedade ao longo deste capítulo, visto sua relevância no contexto da pesquisa.

Os dados primários referentes ao estudo exploratório são provenientes dos questionários enviados via correio eletrônico para as nutricionistas e gestores do PNAE dos 10 municípios pesquisados. Entre esses 10 municípios, apenas Gravatal e Rancho Queimado não contavam com um profissional nutricionista como responsável técnico pela execução do PNAE na ocasião do estudo exploratório. Destaca-se que estes municípios estavam em desacordo com o que prevê a legislação pertinente ao programa, a qual exige que um profissional nutricionista, devidamente habilitado, assuma a responsabilidade técnica pela coordenação das ações de alimentação na escola. São muitas as atribuições deste profissional no âmbito do PNAE incluindo a elaboração do cardápio de acordo com a cultura alimentar, vocação agrícola e perfil epidemiológico da população atendida, acompanhando todo o processo desde a aquisição dos gêneros alimentícios até a distribuição das refeições prontas aos escolares (BRASIL, 2009b; BRASIL, 2013). No caso da ausência do profissional nutricionista o questionário foi respondido por funcionários envolvidos com o processo de compras dos alimentos pelas prefeituras. Ressalta-se que 100% dos questionários foram respondidos e enviados via correio eletrônico para a pesquisadora, juntamente com as listas contendo os gêneros alimentícios

adquiridos da agricultura familiar e não familiar no ano de 2012 pelas EEx.

Os demais dados primários foram obtidos por meio das entrevistas de campo realizadas nos municípios de Santa Rosa de Lima, Rio Fortuna e Lauro Müller com diferentes atores envolvidos no processo de aquisição de alimentos para os escolares. Conforme descrito na metodologia, os informantes foram incluídos de acordo com as descobertas de campo e considerando as especificidades do processo de aquisição de cada um dos três municípios em que a coleta de dados foi aprofundada, totalizando 18 entrevistados divididos em cinco grupos de atores. Buscando preservar a identidade dos informantes os seus nomes não serão revelados, sendo identificados por siglas conforme descrito a seguir.

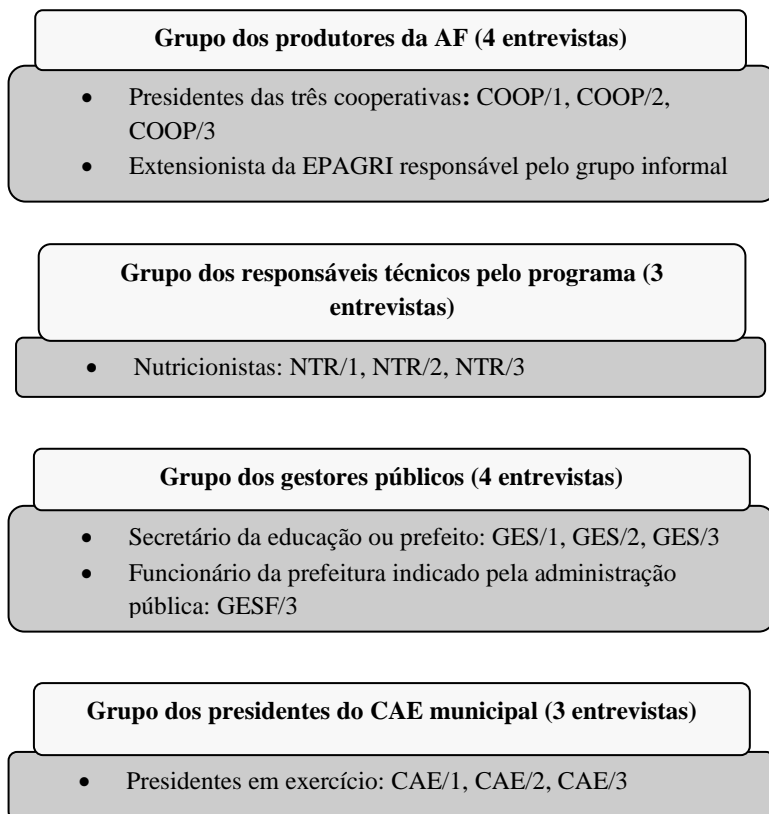
Foram entrevistados quatro representantes do grupo de produtores da AF, sendo os presidentes das três cooperativas (identificados a partir de agora pela sigla PC) e um extensionista da EPAGRI, o qual representa a entidade articuladora responsável pelo grupo informal de AF que também fornece alimentos para as escolas em um dos municípios (identificado pela sigla EGI). As entrevistas incluíram também o grupo dos responsáveis técnicos pelo programa, sendo estas as nutricionistas dos três municípios (identificadas pela sigla NTR). O número de entrevistados variou no grupo dos gestores públicos, pois em dois dos municípios entrevistou-se apenas o secretário de educação (identificados como GES) e em um dos municípios entrevistou-se o prefeito (identificado também pela abreviatura GES) além de um funcionário responsável pelo recolhimento e distribuição dos alimentos oriundos da AF nas escolas (identificado pela sigla GESF). O quarto grupo de entrevistados é composto pelos três presidentes do CAE municipal (identificados pela sigla CAE). O outro grupo de informantes inclui os agrônomos e técnicos da EPAGRI ou da secretaria municipal da agricultura – SMA. Neste caso, nos três municípios entrevistou-se os extensionistas da EPAGRI (identificados pela sigla EPA) e em um dos municípios foi necessário entrevistar também o agrônomo da secretaria municipal da agricultura (identificado pela sigla SMA). Ao lado das siglas aparecem os números 1, 2 e 3 que se referem ao município que cada ator representa. A fim de complementar os achados de campo entrevistou-se um agrônomo do instituto Cepa/SC da EPAGRI em Florianópolis, identificado pela sigla EPA/FLN.

É importante esclarecer que como as entrevistas foram realizadas no mês de novembro de 2013, foi possível também levantar algumas

informações sobre a gestão do programa neste último ano. Entretanto, durante as entrevistas com os atores priorizou-se a coleta de informações com foco no ano de 2012, sendo analisadas as listas contendo os gêneros alimentícios adquiridos da agricultura familiar e não familiar referentes à este ano, bem como cardápios fornecidos pelas nutricionistas .

A figura 3 apresenta um esquema das entrevistas realizadas em campo no mês de novembro de 2013 pela pesquisadora.

Figura 3 - Grupos e atores entrevistados durante a coleta de dados para aprofundamento do estudo. Novembro/2013





**Grupo dos agrônomos e técnicos da EPAGRI e da SMA (4 entrevistas)**

- Representantes da EPAGRI municipal: EPA/1, EPA/2
- Representante da SMA: SMA/2
- Representante do instituto Cepa/SC da EPAGRI Florianópolis:

Fonte: elaborada pela autora.

De acordo com as dimensões deste estudo e com os achados de campo as informações levantadas pela pesquisadora serão apresentadas a seguir, sendo analisadas e discutidas com base nas referências bibliográficas utilizadas pelo estudo. Em suma, este capítulo apresenta uma reflexão acerca da política brasileira de alimentação escolar como estratégia de geração de renda e inclusão produtiva de pequenos agricultores familiares, com reflexos positivos na qualidade das refeições servidas. Aborda também a questão da governança em torno do programa, ressaltando a importância das dinâmicas organizativas territoriais no contexto da aquisição de alimentos para PNAE.

#### 4.1 RELAÇÕES ENTRE QUALIDADE DAS REFEIÇÕES SERVIDAS, INCENTIVO AOS BONS HÁBITOS ALIMENTARES E A AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS ORIUNDOS DA AGRICULTURA FAMILIAR

Neste estudo entende-se que o processo de aquisição compreende diferentes etapas, incluindo a escolha dos alimentos que farão parte do cardápio, a forma como são adquiridos, como e por quem são entregues nas escolas, entre outras. As informações aqui descritas estão relacionadas à prática profissional dos nutricionistas entrevistados, à elaboração dos cardápios, às dificuldades enfrentadas por estes profissionais para aquisição de produtos da AF, as estratégias de educação nutricional desenvolvidas, entre outros aspectos que dizem respeito à compra dos gêneros necessários para o preparo das refeições servidas aos escolares. Por meio desta abordagem, buscou-se demonstrar as contribuições da aquisição de alimentos da AF para a qualidade das refeições servidas, para diversificação de cultivos e para o incentivo aos bons hábitos alimentares.

A análise se deu a partir das informações obtidas por meio do estudo exploratório e das entrevistas de campo, bem como pela análise

das listas contendo os gêneros alimentícios adquiridos da agricultura familiar e não familiar no ano de 2012 e cardápios do ensino fundamental referentes ao ano de 2012, fornecidos pelas nutricionistas dos três municípios onde a coleta foi aprofundada. Constatou-se que nos 10 municípios estudados a gestão da alimentação escolar é municipalizada. A maioria 70% (n=7) mencionou a aquisição de produtos oriundos de diferentes municípios do território, sendo que apenas Lauro Müller, Braço do Norte e Anitápolis compravam apenas de agricultores do próprio município. Além disso, a maioria referiu adquirir os gêneros alimentícios de grupos formais, ou seja, de cooperativas, sendo em alguns municípios complementados pelo fornecimento de pequenos agricultores informais. Atendendo a legislação em vigor, a modalidade predominante de seleção dos agricultores e cooperativas foi a chamada pública de compra.

A NTR/1 trabalha no município como responsável técnica pelo PNAE 20 horas semanais desde dezembro de 2010. Ela tem sua sala de trabalho no interior da escola de ensino fundamental, portanto tem contato mais direto com as crianças maiores e com as funcionárias da cozinha desta unidade. Porém, algumas vezes na semana vai até a outra escola do município para verificar o andamento das atividades da cozinha. Suas atribuições incluem controle de estoque, compras, elaboração dos cardápios e fichas técnicas, elaboração do manual de boas práticas e treinamento das funcionárias. A profissional declarou que só assume essa função no município, mas também trabalha como responsável técnica pela alimentação escolar na cidade vizinha. Segundo a NTR/1, a grande maioria dos gêneros adquiridos é orgânica, sendo fornecidos pela cooperativa 1, por um pequeno produtor individual que tem a propriedade certificada, o qual fornece FVL frescos e por uma agricultora de Anitápolis que entrega morango orgânicos *in natura*. Algumas frutas, farináceos, laticínios, achocolatado, carnes vermelhas, margarina, sal, entre outros produtos industrializados, eram fornecidos pelo supermercado da própria cidade que venceu a licitação.

Foram analisados os cardápios elaborados pela NTR/1 referentes a cinco meses, totalizando 17 semanas analisadas, considerando feriados e que um dos meses era fevereiro, e os alunos voltaram às aulas na metade do mês, pois ainda estavam de férias. Constatou-se que os cardápios incluíam alimentos bastante variados, com grande proporção de produtos *in natura* e pouquíssimos altamente industrializados. Os processados orgânicos na maioria vêm das agroindústrias da AF distribuídas em alguns municípios do território, as quais fazem parte da cooperativa 1. São produtos como mel, melado, açúcar mascavo,

geleias, polpas de fruta congeladas, aipim congelado *in natura*, sopão de legumes a vácuo, fubá, frango congelado, macarrão caseiro, bolachas e pães caseiros, queijo colonial, massa de tomate, entre outros. O agricultor individual entrega FVL frescos na própria escola 2 vezes na semana, visto que por serem apenas duas, totalizando 224 alunos, o volume utilizado é relativamente pequeno e podia ser suprido apenas por este pequeno produtor. Segundo o COOP/1, devido a logística da cooperativa estar voltada para entrega de volumes maiores para escolas de cidades como Florianópolis e São José, ficava complicado atender o fornecimento destes produtos frescos devido ao pequeno volume, fato confirmado pela NTR/1 quando afirma que “a cooperativa tem um padrão maior de produção, eles dão prioridade ao local que a venda é maior, então é esse senhor que nos atende”. Assim constatou-se que o fornecimento do pequeno AF independente é importante para que as crianças recebam FVL frescos, sendo que a nutricionista enalteceu que os produtos tinham ótima qualidade e que o fato dele entregar nas escolas facilitava muito seu trabalho. Estas considerações sugerem que mesmo agricultores familiares que ainda não estão organizados em grupo informal ou cooperativas, também têm capacidade de atender as demandas dos pequenos municípios, confirmando a pertinência da alteração disposta no artigo 25 da resolução 26 de 2013, que substituiu a resolução 38 de 2009, a qual inclui os AF individuais legalmente como fornecedores do programa. Acredita-se que esta adaptação da legislação possa gerar a inclusão de muitos pequenos produtores, menos integrados ao mercado, contribuindo para geração de renda no meio rural.

A NTR/1 referiu que os vegetais frescos eram incluídos no cardápio de acordo com o que o agricultor tinha disponível, respeitando assim a questão da sazonalidade e da inclusão de alimentos de acordo com a produção do território, conforme dispõe as resoluções do FNDE:

A gente acaba trabalhando com produto da época, até porque não posso pedir pros agricultores tomate, que agora a gente tá conseguindo orgânico, em uma época que eles não conseguem produzir. Então essa interação, sempre tem, o que o agricultor está produzindo agora, o que tem mais e aí trabalhamos a salada em cima do que ele tem (NTR/1).

Verificou-se que os bolos servidos eram de diferentes sabores e preparados pelas próprias merendeiras. Os cardápios analisados

ofereciam de 2 a 5 porções de frutas durante a semana, mas cabe enfatizar que em apenas duas das 17 semanas avaliadas foram ofertadas somente 2 porções de fruta e nas demais 4 ou 5 porções. A frequência semanal de hortaliças também foi verificada, revelando que eram ofertadas de 2 a 4 porções por semana, sendo que em seis das 17 semanas foram ofertadas 2 porções e nas demais 3 a 4 porções. Considera-se que a elaboração dos cardápios atendeu as recomendações legais do programa que exigem que sejam incluídas pelo menos três porções de frutas e hortaliças semanalmente (200g por aluno/semana), visto que quando eram oferecidas apenas duas porções de fruta, um número maior de porções de verduras e/ou legumes era servida aos escolares e vice versa (BRASIL, 2009b). Os laticínios apareceram no cardápio com uma frequência entre 1 a 3 vezes na semana, variando entre pão de queijo, café com leite, bebida láctea, vitamina de frutas e achocolatado. O achocolatado apareceu apenas 2 dias durante todo o período analisado. Não foi observada a presença de sucos industrializados, apenas naturais ou de polpa congelada. Percebeu-se ainda a presença de *gemüse* em duas das 17 semanas analisadas. De origem germânica, o *gemüse* é a mais tradicional comida na gastronomia do território das ESG. O prato, a base de batatas, couve e defumados de porco, dá o nome a festa que reúne de dois em dois anos, no mês de maio, os descendentes dos primeiros colonizadores alemães. A inclusão desta preparação tradicional demonstra a preocupação da profissional em valorizar a cultura alimentar local seguindo os preceitos legais, de acordo com os quais o nutricionista deve elaborar cardápios que respeitem os hábitos alimentares e a cultura alimentar da localidade. A legislação recomenda ainda a realização de EAN por meio de estratégias como a oferta da alimentação saudável na escola, a implantação e manutenção de hortas escolares pedagógicas, a inserção do tema alimentação saudável no currículo escolar, a realização de oficinas culinárias experimentais com os alunos, a formação da comunidade escolar, bem como o desenvolvimento de tecnologias sociais que a beneficiem (BRASIL, 2009a). Um bom exemplo de estratégia de EAN e resgate da cultura alimentar local pode ser verificado na declaração da NTR/1:

Em 2011 eu fiz um resgate da culinária local, cada criança entrevistou o avô ou o bisavô e pegou uma receita antiga, perguntou o que ela fazia o avô lembrar, foi lindo adorei fazer, ai a gente fez as oficinas para desenvolver essas receitas e as crianças gostaram muito (NTR/1).

A NTR/2 trabalha no município como responsável técnica pelo PNAE 20 horas semanais desde julho de 2011, sendo esta sua única atividade profissional. A sala onde a profissional trabalha fica dentro de uma das duas escolas do município, o que facilita suas atividades diárias, pois ambas ficam próximas uma da outra. Entre as atribuições destacou que participa da escolha dos alimentos licitados e solicita amostras dos que são pré-preparados para aprovação prévia. Além disso, se encarrega do contato com os fornecedores para os pedidos semanais, do recebimento das compras e controle do estoque, elaboração dos cardápios e toda a parte relacionada ao controle higiênico sanitário. Os alimentos eram fornecidos pela cooperativa 2 sediada no próprio município, um senhor que produz ovos e pelos supermercados locais que venceram a licitação. A NTR/2 referiu também que uma grande quantidade de alimentos é fornecida por meio de doação via PAA.

A análise dos cardápios elaborados pela NTR/2, contemplou 5 meses, totalizando 20 semanas analisadas, visto que não incluíam o período de férias. Percebeu-se que os cardápios ofereciam alimentos e preparações variadas, sendo que em algumas refeições era servido suco e também fruta, além de outra preparação doce ou salgada, o que contribui positivamente para a oferta de produtos *in natura*, ricos em fibras, vitaminas e minerais. Os cardápios analisados ofereciam de 2 a 4 porções de frutas durante a semana, sendo que na maioria delas (18 semanas) foram servidas 3 porções aos escolares. A oferta de legumes e verduras variou entre 2 a 3 porções, sendo mais frequente a oferta deste tipo de alimento em dois dias da semana. Considerando que diariamente eram fornecidos FVL, a elaboração dos cardápios seguiu o que preconiza a legislação, sendo que em duas refeições foram servidos legumes em conserva fornecidos pela cooperativa 2. A oferta de laticínios foi baixa, pois em 9 semanas nenhum alimento deste grupo aparece no cardápio. Nas demais semanas aparecem 1 a 2 vezes, variando entre café com leite, bebida láctea e achocolatado, este último apenas em dois dias. A análise revelou também que eram servidos bolos de sabores variados e pães caseiros, mas as bolachas (tipo Maria, rosquinha e biscoito salgado) eram industrializadas, aparecendo no cardápio 1 vez por semana. Ressalta-se que foram observados poucos alimentos industrializados, tanto por meio dos cardápios como pelas listas de compras analisadas. A cooperativa 2 fornecia os alimentos *in natura* e alguns processados, tais como: polpa de fruta congelada, suco de uva e maracujá, açúcar mascavo, melado, aipim sem casca congelado, kit sopão de legumes, macarrão e pães caseiros, doce de

frutas, farinha de milho e mandioca. As colocações da NTR/2 assinalam que a elaboração do cardápio leva em consideração a sazonalidade e os intempéries, apontando que sua atuação segue os preceitos legais.

A cooperativa me manda uma relação por e-mail, do que eles têm disponível, por que tem a sazonalidade, daí eu monto meu pedido semanal de acordo com que ela tem. Hoje mesmo me enviaram e-mail dizendo que a couve-flor que eu pedi, por causa da chuva acabou estragando tudo, não tem mais, então me perguntaram pelo que eu queria trocar (NTR/2).

Os demais farináceos, bolachas industrializadas, arroz, granola, extrato de tomate, leite e bebida láctea, carnes em geral, boa parte das frutas, entre outros alimentos processados eram fornecidos pelos supermercados que venceram a licitação em 2012.

A NTR/3 começou a trabalhar na alimentação escolar do município no início de 2011, 20 horas por semana. Sua sala ficava junto da secretaria da educação e para visitar as 18 escolas tinha que se deslocar pelos bairros do município, que tem um porte maior do que SRL e RF. Desta forma, o contato com os alunos e com as merendeiras era menos frequente do que o das outras nutricionistas entrevistadas. Entre suas atribuições citou a elaboração do cardápio, das listas de compras junto com a secretária da educação, a visita nas escolas e o controle higiênico sanitário. A parte de recebimento de produto e controle de estoque era realizada por outro funcionário.

A profissional relatou que assumia outras funções no município, junto ao núcleo de apoio à saúde da família – NASF e ao hospital da cidade, do qual saiu em abril de 2012. A partir de maio de 2013 a nutricionista se afastou também da alimentação escolar e passou a trabalhar somente no NASF. Cabe informar que até o momento da entrevista, 25 de novembro de 2013, o município não havia contratado outro profissional. Tanto a assunção de muitas funções ao mesmo tempo, como a ausência de responsável técnico vai contra as regulamentações do conselho federal de nutricionistas e do PNAE, prejudicando a qualidade dos serviços prestados e a segurança sanitária das refeições. Considera-se ainda que ao assumir três funções a nutricionista ficou sobrecarregada, o que foi confirmado por ela e era percebido também pelo GESF/3, conforme aponta a declaração:

Vamos parar com essa palhaçada de dividir entre o hospital e aqui, tem que ser uma só para educação para fazer a coisa direito (GESF/3).

Por estar afastada da alimentação escolar a profissional tinha arquivado em seu computador apenas o cardápio elaborado no último mês de trabalho, correspondendo a 4 semanas, o que dificultou a análise da qualidade das refeições servidas. Percebeu-se que as preparações variaram pouco, sendo que entre as bebidas foi servido achocolatado (1 a 2 vezes/semana), café com leite (3 vezes/semana) e bebida láctea (1 vez/semana), sucos não apareceram nenhuma vez nos cardápios avaliados. As frutas eram oferecidas apenas 1 vez por semana, contrariando as recomendações legais. As saladas, compostas por verduras e legumes, apareceram em todas as refeições salgadas, o que pode amenizar a baixa oferta de frutas. Porém, sabe-se que apesar das hortaliças contribuírem com vitaminas, minerais e fibras é fundamental variar as fontes destes nutrientes, inclusive por que na maioria das vezes as frutas são mais bem aceitas por crianças Segundo a nutricionista, era dada preferência para inclusão das frutas nos cardápios da creche, mas estes não foram avaliados pela pesquisadora, apenas os do ensino fundamental. A análise revelou que eram servidos bolos, pães e bolachas caseiras, mas também as bolachas industrializadas tipo Maria e biscoito salgado, aparecendo no cardápio 2 a 3 vezes por semana. Ressalta-se que foram observados poucos alimentos industrializados nas listas de compras, como extrato de tomate, sardinha, macarrão, doce de frutas, bebida láctea, leite, achocolatado e gelatina, todos entregues pelos supermercados que venceram a licitação, os quais também forneciam carnes variadas, farináceos, algumas frutas, entre outros gêneros. A cooperativa 3 e o grupo informal forneciam os vegetais *in natura*, ovos, feijão, mel, melado, aipim sem casca congelado, pães e bolachas caseiras, salaminho, lombo suíno e queijo colonial. Ressalta-se que somente maçã, laranja e banana faziam parte das listas de compras analisadas, tanto da AF como do supermercado, reforçando a ideia de que a oferta de frutas estava inadequada.

Acrescenta-se que, apesar do território contar com um número significativo de estabelecimentos que produzem laticínios, segundo a EPAGRI (2010) existiam treze fábricas em 2009, a análise das listas de compras enviadas pelas nutricionistas revelou que o leite e a bebida láctea fornecidas para as escolas dos três municípios vinham de laticínios situados distantes mais de 400 Km do território, favorecendo as cadeias longas de comercialização e levando os recursos para além das ESG, o

que vai contra as regulamentações do PNAE e os princípios da sustentabilidade do sistema agroalimentar. A fala da NTR/3 destaca a compra de lácteos de outras regiões e os problemas enfrentados:

Só compra leite de caixinha, bebida láctea também, mas teve uma época que eles cortaram a bebida láctea porque vinha de saquinho e era congelado pra não estragar e aquilo não ficava bom, então foi cortado, depois era comprado achocolatado em caixa da Tirol, mas o custo era alto (NTR/3).

Pelo número de laticínios e pelo volume de leite produzido pelos AF, pode-se supor que o território apresenta condições apropriadas para o fornecimento de leite e derivados para os escolares, os quais são utilizados em proporções consideráveis nos cardápios, visto que contribuem para o aporte de proteína, cálcio, vitamina A e outros nutrientes essenciais para a saúde e nutrição do público consumidor. Além disso, a comercialização para o PNAE pode gerar benefícios econômicos para o território e contribuir para o atendimento da legislação no que diz respeito à compra em âmbito local, regional ou territorial, mesmo que não especificamente de agricultores familiares.

Problema semelhante foi relatado por Triches (2010), pois seu estudo constatou que enquanto 100% do leite pasteurizado consumido no município estudado provinha de mercados regionais e estaduais, 75% da produção local era exportada para esses mesmos mercados, contribuindo para reforçar a dependência dos agricultores das indústrias de processamento e para as cadeias longas de abastecimento.

Ressalta-se que apenas uma das nutricionistas declarou não conhecer a produção do território, sendo que as demais disseram que por terem crescido no município e pela experiência profissional sabem o que é produzido no território e conhecem pessoalmente alguns agricultores. Porém as três profissionais referiram que não foi providenciado pelos órgãos responsáveis (Secretaria de Agricultura, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural local e Sindicato dos Trabalhadores Rurais) um mapeamento conjunto dos produtos da agricultura familiar local (produto, quantidade e época da colheita), conforme previsto no passo a passo para compra da AF proposto pelo FNDE (2012).

As nutricionistas entrevistadas relataram que a qualidade dos alimentos oriundos da AF era boa, muitas vezes melhor do que os produtos fornecidos pelos supermercados, especialmente por serem



cultivados sem agrotóxicos, conforme evidencia a fala da NTR/3 em relação aos produtos fornecidos pelos AF do município. Cabe frisar que ainda não são certificados, mas segundo depoimento do extensionista da EPAGRI, do COOP/3 e do GESF/3, produzem sem agrotóxicos há muitos anos:

Melhor qualidade né, os produtos são mais naturais e está valorizando os agricultores do município. Ainda não dá para dizer que é 100% orgânico, mas não é como quando você vai comprar um alface no mercado que tá ali bonitinha mas não sabe de onde vem. É questão de qualidade mesmo dos alimentos, as frutas, verduras tudo isso (NTR/3).

A declaração do presidente do CAE reforça que a questão da qualidade dos produtos da AF:

A gente vê as frutas e as verduras fresquinhas, dá para ver que os agricultores planejam, fazem uma coisa bem organizada, chega tudo fresquinho na escola (CAE/3).

As nutricionistas entrevistadas não referiram problemas relativos à qualidade sanitária dos produtos da AF. A irregularidade na entrega pelas cooperativas foi citada por duas nutricionistas e a declaração abaixo ilustra esta questão:

Eu mandava e-mail com o pedido na semana anterior, quando vinham as compras vinha metade das coisas, metade não tinha e não me avisavam, daí eu tinha que em cima da hora estar correndo atrás de outra coisa, agora mudou (NTR/2).

No município 3 foi constatado que muitos gêneros alimentícios eram fornecidos para as escolas por meio do PAA, conforme será exposto na seção 4.2. As entrevistas com diferentes atores sociais revelaram que devido aos problemas que aconteceram no âmbito deste programa no final de 2013, justamente na época da coleta de dados em campo, o fornecimento de alguns produtos para as escolas ficou prejudicado, especialmente das frutas, como pode ser verificado nos depoimentos:

O que aconteceu foi que a partir de setembro ou outubro o PAA foi cancelado em todo o estado, não sei por que foi, se foi por causa do que houve no Paraná... eu acho que acabou prejudicando todas as cooperativas, não só o município como todo o estado (GESF/3).

Agora tá escasso, aqui a gente não tem verdura e fruta, acredito que em todas as escolas. É uma pena porque as crianças perguntam se tem fruta e ficam esperando a salada (CAE/3).

As declarações acima demonstram a importância das aquisições para as escolas serem feitas da maneira correta por meio do PNAE, visto que por ser regulamentado por lei apresenta maior estabilidade e pode evitar a interrupção no fornecimento por problemas como aconteceram no PAA. A pesquisa de Turpin (2008) mostrou a abrangência e a estabilidade do PNAE como um programa de Estado, e não mais como programa de governo, pois se encontra apoiado em diretrizes claras e fundamentadas nos princípios da SAN, na participação social e no fortalecimento da economia local. Estas colocações reforçam a ideia de que este programa oferece mais estabilidade e segurança para as EEx e para os AF, visto que estes últimos encontram no público do PNAE uma demanda garantida.

As três nutricionistas relataram que tinham dificuldade de incluir alguns alimentos devido à sazonalidade e ao orçamento, e que valores per capita mais altos contribuiriam para a oferta de maior variedade de frutas nos cardápios, como ilustrado a seguir:

Eu tento variar a questão de frutas de acordo com o que eu posso, porque também as frutas mais baratas, laranja, maçã e banana é o que tem licitado, daí outras coisas, por questão do valor, fica mais complicado (NTR/2).

Também foram citadas dificuldades relativas ao gerenciamento da equipe de trabalho, especialmente o trato com as merendeiras e problemas na estrutura física das cozinhas. A análise dos questionários enviados por correio eletrônico aos nutricionistas ou funcionários envolvidos com o processo de compras dos alimentos, apontou dificuldades relacionadas à irregularidade e pouca variedade dos produtos da agricultura familiar, atrasos na entrega e problemas de

logística. Apenas a nutricionista de Braço do Norte relatou problemas com a qualidade dos produtos e a gestora de Gravatal com questões sanitárias. Ressalta-se que a informante de Rancho Queimado apontou o pequeno número de alunos das escolas municipais (200 escolares) como um dos principais problemas que impedem às compras da agricultura familiar, pois segundo ela os produtores não tem interesse em fornecer quantidades pequenas, justificando que não vale a pena o trabalho e o cumprimento das exigências legais.

Segundo o estudo de Machado (2013), realizado com 5184 municípios brasileiros, as dificuldades mais frequentemente enfrentadas pelas EEx da região Sul na aquisição de alimentos foram: variedade insuficiente para atendimento do cardápio, quantidade insuficiente de alimentos, falta de documentação necessária e falta de capacitação do agricultor para produção de alimentos. Outras dificuldades foram registradas, porém com menor representatividade estatística da associação entre o tipo de dificuldade e região do Brasil. Silva (2012) estudou a compra de alimentos orgânicos em 52 municípios de Santa Catarina e relata que as dificuldades destacadas pelos nutricionistas foram a falta de certificação (33,3%), a baixa oferta (33,3%), preços dos produtos (28,6%), dificuldades na logística (33,3%) e falta de qualidade (19%). O estudo de Constanty et al. (2013) cita que as dificuldades dos gestores locais do PNAE no processo de aquisição relacionavam-se à incoerências entre o que é planejado com os produtores e o que entregam, sazonalidade, falta de qualidade do produto que, muitas vezes, fica fora do ponto correto de colheita e falta de padrão para os produtos entregues.

A análise dos cardápios enviados pelas nutricionistas e o exposto anteriormente permitem inferir que os mesmos estavam de acordo com preceitos legais da resolução 38 de 2009 relacionados à utilização de gêneros alimentícios básicos e ao respeito à cultura alimentar da localidade. Os cardápios de LM apresentaram inadequações, mas para uma conclusão mais aprofundada seria necessário avaliar um número maior de semanas. Entende-se também que a atuação do nutricionista esteve pautada na diversificação agrícola da região e na alimentação saudável e adequada, visto que não incluiu no cardápio e nas listas de compra bebidas com baixo teor nutricional proibidas pela legislação, tais como refrigerantes, refrescos artificiais e outras bebidas similares. A valorização dos produtos locais (com exceção dos laticínios) e dos alimentos orgânicos, bem como o respeito à sazonalidade, também ficaram evidentes nas entrevistas, sugerindo que as profissionais tem atuado de acordo com o princípio da sustentabilidade explícito na

legislação que rege o programa e no conceito de SAN. Tendo como base os cardápios analisados, argumenta-se também que foram atendidas as exigências relacionadas à restrição de alimentos enlatados, embutidos, doces, alimentos compostos (dois ou mais alimentos embalados separadamente para consumo conjunto), preparações semiprontas (ou prontas) para o consumo, ou alimentos concentrados (em pó ou desidratados para reconstituição) com quantidade elevada de sódio. Cabe frisar, que em Lauro Müller a frequência de achocolato foi maior no cardápio do que nos outros municípios e a oferta de frutas deve ser aumentada, pois os cardápios, as listas de compras e os depoimentos deixaram claro que existe uma carência neste sentido. Teo e Monteiro (2012, p. 662) enaltecem a importância de planejar cardápios “visando à integração de diferentes dimensões: alimento básico, saudável, pertencente à cultura alimentar local e, minimamente dentro dos limites legais, proveniente da agricultura familiar”.

Pondera-se que a partir do atendimento das exigências do PNAE, mais especificamente quanto à inclusão de produtos da AF, mais frescos e menos processados, é possível estimular a aceitação de frutas, verduras e legumes *in natura* e a aquisição de bons hábitos alimentares, promovendo a melhor nutrição dos escolares. Esta colocação pode ser reforçada pela fala da NTR/1 quanto à aceitação destes alimentos depois da inclusão dos produtos frescos da agricultura familiar no cardápio:

Melhorou muito, quando eu cheguei aqui era padronizado, tinha duas frutas por semana, quando tinha, era pouco, e a questão da salada mesma coisa, um tipo, pouca coisa. Hoje o que eu vejo, tem algumas turmas que estão vindo da educação infantil para cá [escola de ensino fundamental], o quanto essas turmas comem melhor salada e fruta, porque elas aprendem de lá [da escola de educação infantil]. O primeiro ano deles aqui agora é lindo ver eles comerem, porque eles passam, vem com os pratinhos coloridinhos, porque eles já vem com isso, então essa é a maior gratificação para mim, ver que eles vem de lá aprendendo e chegam aqui todos comem, todas tem pelo menos uma salada, isso melhorou muito (NTR/1).

Os dados da Pesquisa de Cardápios do PNAE 2011 apontaram que em média foram oferecidas 135g de frutas e hortaliças por semana, não alcançando as 200g preconizadas pela legislação pertinente ao programa. Constatou-se também que 10,3% dos cardápios não

apresentaram nenhuma vez vegetais não folhosos e 56,6% não ofereceram nenhuma vez vegetais folhosos. Além disso, 15,6% das escolas ainda ofertavam refrescos industrializados pelo menos uma vez por semana, 15,7% delas incluíam preparações salgadas formuladas e 4,9% preparações formulados doces pelo menos uma vez por semana (FNDE, 2013). Estes resultados foram melhores dos que os apurados na pesquisa de cardápios de 2006, na qual a oferta média diária de frutas e hortaliças foi de apenas 40g, sendo que 41% dos cardápios não apresentaram nenhum tipo de fruta e 16% deles não ofertou hortaliças durante a semana (FNDE, 2013). A avaliação das informações acima permite concluir que houve uma evolução positiva no fornecimento de frutas e hortaliças no âmbito do PNAE entre 2006 e 2011, mas não é suficiente para afirmar que este resultado está relacionado à obrigatoriedade da compra da AF que surge a partir de 2009 com a promulgação da resolução 38. Entretanto, os depoimentos de diferentes entrevistados permitem inferir que existe uma relação entre o fornecimento de alimentos pela AF e a maior oferta de frutas e hortaliças nas escolas de Santa Rosa de Lima, Rio Fortuna e Lauro Müller, assim como um incremento no consumo destes alimentos pelos escolares, conforme apontam as falas:

O que eu notava era que antes não vinha muita coisa, e daí quando começou a vim dos agricultores eles comem bastante, a aceitação deles é bem tranquila, melhorou muito (NTR/3).

Precisas ver o que eles comem de tomate, de verdura, porque desde pequenos eles estão se acostumando a comer salada, fruta, verdura, tanto é que eles perguntam cadê a salada, não tem nem uma frutinha? Acho muito interessante, e eles gostam, e isso é muito bom para as crianças da gente, para o aprendizado, para tudo né (CAE/3).

Um diferencial que se coloca nas avaliações que as nutricionistas sempre colocam é da qualidade que as merendeiras, crianças e diretoras percebem nos produtos, realmente são produtos de qualidade superior, frescos (COOP/1).

Anteriormente quase não vinha frutas e verduras, bem raro vir, vinha repolho, por exemplo, mas não vinha alface, tomate, cenoura, beterraba,

brócolis. Então eu acho bem interessante essa lei dos 30% (CAE/3).

A relação positiva entre o fornecimento da AF e a qualidade das refeições dos escolares também foi constatada por meio do estudo de Soares (2011), realizado antes da promulgação da Lei 11.947 e da resolução 38 em 2009, quando a aquisição de alimentos da AF para o PNAE ainda não era uma obrigação legal, mas muitas escolas recebiam alimentos via PAA. Conforme relatado por Turpin (2008) a merenda escolar acabou representando 50% das aquisições via PAA. Soares (2011) relata em seu estudo que a partir do fornecimento de vegetais e frutas pelo PAA para as escolas houve melhoria nas dimensões nutricional, regulamentar, sensorial e de sustentabilidade, em razão do aumento da quantidade e variedade ofertadas nos cardápios. A autora destaca que com a participação de apenas 32 agricultores, foi possível melhorar a qualidade da alimentação escolar para mais de seis mil alunos, confirmando a importância das regulamentações do PNAE, que a partir da exigência do investimento de pelo menos 30% dos recursos transferidos pelo FNDE em produtos da AF, abre um mercado gigantesco para os pequenos produtores rurais. Neste sentido, Peixinho (2013) argumenta que a Lei 11.947/2009 abriu um precedente histórico em relação às compras institucionais, garantindo que aproximadamente 01 bilhão de reais, apenas em 2011, fossem adquiridos diretamente de agricultores familiares, possibilitando ao gestor público dispensar o processo licitatório por meio da Chamada Pública, normatizada pela Resolução 38 de 2009.

O estudo do International Policy Centre for Inclusive Growth – IPC/IG (2013) revela que, juntos, o PAA e o PNAE contribuíram para aumentar as compras feitas por municípios e estados diretamente da agricultura familiar. Os dois programas combinados representam uma demanda potencial de R\$ 2 bilhões anuais destinados a compras de produtos da AF, o que tem grande impacto sobre a produção e a renda desses agricultores.

Peixinho (2013) adverte que frente ao perfil nutricional dos escolares no Brasil, com a crescente prevalência de sobrepeso e obesidade, o PNAE se apresenta como uma estratégia de promoção da alimentação saudável, tendo em vista a obrigatoriedade da oferta de frutas e hortaliças, proibição de bebidas de baixo valor nutricional, como refrigerantes e sucos em pó, e restrição de alimentos com alta quantidade de gordura, sal e açúcar previstas na resolução 38/2009. Portanto, considera-se que a inclusão de produtos da AF pode

influenciar positivamente a disponibilidade de FVL e alimentos menos processados nos cardápios escolares, contribuindo para alteração do atual perfil nutricional da população, o qual está relacionado à importantes problemas de saúde na idade adulta, principalmente a alta prevalência de DCNT que onera os custos com a saúde pública. Monteiro, Conde e Popkin (2002) apud Triches (2010) evidenciam que a transição nutricional seria o resultado da inter-relação entre mudanças ocorridas na economia, na demografia e nos fatores ambientais e culturais, entre eles o aumento da urbanização, da renda familiar, do trabalho urbano e a diminuição do trabalho rural. Porazzi (2013) analisou alguns estudos relacionados ao estado nutricional da população rural e concluiu que estão ocorrendo mudanças no padrão alimentar e nutricional no meio rural, demonstrando que a epidemia de obesidade atinge também o campo. Considerando que existe uma lacuna de informações sobre a situação nutricional de crianças e adolescentes de municípios de economia rural, Amistá (2013) realizou um estudo transversal com 425 crianças, com idades entre 7 a 16 anos, matriculadas em seis escolas municipais de Guariba, um município rural no interior de São Paulo. A autora constatou que 22,35% dos alunos apresentava sobrepeso e 24% obesidade. Vale ressaltar que as três nutricionistas entrevistadas referiram que os casos de sobrepeso e obesidade estão aumentando nos municípios, e a NTR/3 tem percebido também crianças e adolescentes com elevação do colesterol e da pressão arterial.

Dados da Pesquisa Nacional do Consumo Alimentar e Perfil Nutricional de Escolares, Modelos de Gestão e de Controle Social do PNAE, realizada em 2007 pela Associação Brasileira de Nutrição – ASBRAN demonstraram que entre os escolares de 6 a 9 anos, 7% apresentavam obesidade, 14% sobrepeso, 76% estavam eutróficos e 3% encontravam-se com baixo peso. A pesquisa faz também uma distinção entre as escolas urbanas, nas quais o percentual de obesidade chegou a 7% e o sobrepeso a 15%, e as da área rural com percentuais de 4% e 9% respectivamente. A pesquisa revelou ainda que a região sul foi a que apresentou os maiores percentuais de obesidade com 10% e sobrepeso com 19% (ASBRAN, 2007).

Segundo Porazzi (2013), a abordagem do estado nutricional associado às condições de saúde e ao contexto rural aparece pouco contemplada na literatura nacional. Em seu estudo, realizado nas ESG, com agricultores familiares domiciliados em Santa Rosa de Lima, Anitápolis, Gravatal e Imaruí, a autora evidenciou alta prevalência de sobrepeso, obesidade, obesidade abdominal e de hipertensão arterial.

Identificou também que parte do grupo estudado consumia alimentos de risco para a saúde, pois mesmo com uma produção diversificada para autoconsumo e a manutenção de alimentos tradicionais, aos poucos os agricultores estão incorporando alimentos industrializados na sua dieta. Observou ainda que 90% dos indivíduos não relatou consumo de frutas nas três principais refeições (café, almoço e jantar) e 34% relatou consumir somente frutas da época produzidas na propriedade. Ao avaliar a dieta de agricultores afiliados à AGRECO domiciliados em Santa Rosa de Lima, Azevedo (2004) verificou a baixa ingestão de frutas frescas e saladas cruas, o que pode gerar a carência de algumas vitaminas, minerais e fitoquímicos. O estudo apontou também que o conteúdo de fibras provenientes de cereais integrais é relativamente baixo na dieta. Porém, a utilização de arroz e farinha de trigo refinada é complementada pelo consumo de outras fontes alimentares de fibra: feijão, farinha de milho, alguns vegetais, como o repolho e couve e frutas da época. O consumo de proteína animal é equilibrado, com fontes variadas de ovos, leite e carnes de porco e frango. A ingestão de gordura era à base de banha de porco, sendo uma referência à cultura alemã da maior parte dos agricultores. O maior desequilíbrio alimentar verificado foi no consumo de açúcar e farinha de trigo refinados por meio de alimentos açucarados: doces, bolos, cucas caseiras, ingeridos com bastante frequência entre os produtores.

Os achados de Porazzi (2013) e Azevedo (2004) reforçam a importância de se trabalhar por meio da oferta de frutas e alimentos integrais, bem como pela EAN nas escolas a importância de uma dieta variada, pois se as crianças se habituarem ao consumo regular de FVL e à redução de preparações ricas em açúcar, recomendada pela legislação do PNAE, podem incorporar bons hábitos para a vida toda e até mesmo influenciar o consumo da sua família.

Nesta investigação foi constatado que parte das frutas oferecidas no cardápio vinha de fora do território, sendo adquiridas nos supermercados. Desta forma, é importante estimular os agricultores do território a cultivar variedades frutíferas com colheita em estações diferenciadas, diminuindo o período de entressafra, visto que isso pode melhorar a disponibilidade desse alimento e seu consumo, tanto na escola como nas refeições em família (PORAZZI, 2013). Outra alternativa já colocada em prática pela cooperativa 1 e 2, é transformar na época da safra o excedente em polpa congelada, aproveitando o produto, agregando valor e mantendo a oferta de frutas nos cardápios, conforme ficou demonstrado anteriormente pela presença de sucos de polpa natural. Acrescenta-se que as demandas do PNAE podem servir



de estímulo para diversificar os cultivos e favorecer o autoconsumo, conforme evidenciam as observações do COOP/2:

Hoje a gente já tá com 53 itens, e aí vai tudo pra alimentação do próprio agricultor né, que daí tem produto para por na mesa e ele fornece o excedente, acho que esse é o principal ganho que a gente tem aqui, nem tanto o programa em si, mas do agricultor tá produzindo para ele consumir [...] o pessoal tava numa situação... ganha pouco lá e gasta muito do outro lado, daí vai ficando difícil (COOP/2).

As colocações do COOP/3 sobre os benefícios da compra da agricultura familiar para o PNAE reforçam sua importância para diversificação de cultivos:

Eu acho que é uma alternativa que vem pro produtor mostrar que ele pode ter uma diversificação dentro da propriedade dele, que nosso grande problema hoje é a monocultura do fumo. Hoje feijão e milho a gente produz muito pouco [...] é uma coisa que dá para diversificar e o pessoal viu já isso, já sentiu que dá para fazer (COOP/3).

O COOP/1 referiu que a cooperativa já trabalhava com um rol de produtos bastante diversificado, pois esta foi uma condição importante para acessar diferentes mercados, e portanto as demandas do PNAE contribuíram para manter a diversidade, mas não estimular outros cultivos além dos preexistentes. Porém, o COOP/1 deixou claro que o mercado institucional é importante para absorver os produtos *in natura* que não são processados nas agroindústrias, pois como o volume de compra é grande favorece estes cultivos. Guzzatti (2012, p. 39) apresenta em seu estudo sobre a Cooperagregco um depoimento que demonstra como a diversificação de cultivos, especialmente quando a produção é orgânica e atrelada a AF, pode colaborar para a uma alimentação mais variada e para subsistência dos agricultores:

Segundo um produtor de frangos orgânicos, a produção orgânica se diferencia da convencional por possibilitar maior diversidade na produção, que é uma característica tradicional da agricultura

familiar. Isso proporciona maior variedade produtiva e garante uma alimentação saudável à família, que reduz sua dependência do supermercado. Já na produção convencional, percebe maior dependência de uma única cultura, que gera instabilidade econômica, em função das constantes “altas” e “baixas” do mercado.

Constanty et al. (2013) reforçam o exposto, argumentando que a diversidade de produtos demandados pelo PNAE é grande e isso incentiva os agricultores que participam do programa a diversificar suas produções, os quais se incluídos na alimentação das famílias podem gerar benefícios para a saúde e estado nutricional.

Conforme apresentado no capítulo 2, e considerando que a agricultura não pode ser dissociada da natureza, destaca-se que o cultivo orgânico trabalha a partir de sistemas biodiversos e de tecnologias mais limpas, com menor custo ambiental e social (AZEVEDO, 2004; ALTIERI; NICHOLLS, 2012; GLIESSMAN, 2000). Como citado anteriormente, as três cooperativas estudadas, em alguma medida, forneciam alimentos orgânicos ou em transição para o PNAE e as falas supracitadas confirmam a pertinência da preferência por estes alimentos disposta em lei. Pondera-se portanto, que além de reduzir a ingestão de contaminantes químicos, do menor impacto ambiental e da inclusão de um maior número de AF, este sistema produtivo é capaz de oferecer maior diversidade de alimentos para os escolares e para os produtores. Cabe frisar que diferentes estudos assinalam que sistemas agroecológicos podem gerar um incremento da diversidade, da produção e da renda das comunidades, influenciando positivamente a SAN (AZEVEDO; PELICIONI, 2011; ALTIERI; NICHOLLS, 2012; GLIESSMAN, 2000; TRICHES, 2010).

O guia alimentar para a população brasileira incentiva o consumo de alimentos *in natura* e de produção local, indicando que devem ser valorizados os alimentos regionais, provenientes da agricultura familiar, produzidos e processados de maneira ambientalmente sustentável. Reconhece também a necessidade de se produzir alimentos de forma ecologicamente sustentável, gerando impactos positivos para a saúde, para o meio ambiente e para a SAN (BRASIL, 2008). Neste sentido, Borguini e Torres (2006) salientam que o aumento do uso de produtos químicos na agricultura convencional tem gerado preocupação crescente quanto aos riscos à saúde humana e ao meio ambiente. Os autores informam que devido à contaminação ambiental, as práticas da

agricultura orgânica não podem garantir a ausência total de resíduos no alimento, porém podem reduzir ao mínimo a contaminação do ar, do solo, do alimento e da água. Além disso, sistemas orgânicos trabalham a partir da diversidade de cultivos e da preservação da biodiversidade, o que é fundamental para a SAN.

Porazzi (2013) realizou estudo avaliando a alimentação de um grupo de agricultores ecológicos das ESG e observou que por meio do cultivo orgânico era produzida uma expressiva variedade de alimentos básicos (hortaliças, tubérculos, raízes, feijões, laticínios, carnes e ovos) diminuindo a necessidade de comprar alimentos no supermercado. A partir desta constatação a autora defende que o cultivo agroecológico pode fazer com que as famílias passem a se alimentar melhor e a gastar menos com a aquisição de alimentos, contribuindo para a SAN no que diz respeito ao acesso aos alimentos, à qualidade nutricional conferida pela diversidade e pela ausência de agroquímicos, além da sustentabilidade ambiental.

Estas constatações argumentam a favor do sistema orgânico de produção e por si só podem justificar a preferência por alimentos cultivados sem agrotóxicos prevista na resolução 38. Os riscos para a saúde relacionados ao uso de agrotóxicos já estão bem documentados. A Associação Brasileira de Saúde Coletiva – ABRASCO elaborou um dossiê alertando sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde humana. Entre outras informações apresenta os efeitos e/ou sintomas agudos e crônicos dos agrotóxicos, incluindo: alergias respiratórias, asma brônquica, irritações nas mucosas, hipersensibilidade, dermatites, doença de Parkinson, diferentes tipos de câncer, lesões hepáticas e renais, arritmias cardíacas, neuropatias periféricas, fibrose pulmonar, entre outros (CARNEIRO et al.,2012).

Pontua-se ainda que conforme explicitado no capítulo 2, mesmo quando os alimentos não são cultivados por meio de sistemas orgânicos, a pequena produção atrelada à AF relaciona-se ao menor uso de pesticidas e outros agroquímicos, o que favorece uma agricultura com menor impacto ambiental, oferecendo benefícios para a saúde dos produtores e consumidores. Considera-se que a agricultura familiar apresenta certas características que podem fornecer soluções para os desafios social e ambiental da produção de alimentos, portanto políticas públicas voltadas a esta categoria social devem ser estimuladas, como é o caso do PNAE. O estudo de Azevedo (2004), realizado com os agricultores familiares orgânicos da AGRECO em Santa Rosa de Lima, enfatiza que a racionalidade da AF é propícia para o desenvolvimento da agricultura orgânica, pois priorizar a maximização dos benefícios sociais

para o agricultor e o respeito à sua integridade cultural. A autora pontua ainda que a AF orgânica configurou-se como uma estratégia eficaz na promoção de qualidade de vida e de valores sociais no meio rural.

Tendo em vista o exposto acima e que a legislação pertinente ao programa estabelece a preferência por gêneros orgânicos ou agroecológicos para o preparo das refeições dos escolares, o território estudado ganha evidência. Conforme exposto no capítulo 3, apesar de o número de propriedades que cultivam orgânicos representar ainda uma minoria quando comparado ao total de estabelecimentos rurais das ESG, existe um movimento favorável ao uso de sistemas de cultivo ambientalmente mais sustentáveis em alguns municípios das ESG. O trecho que segue ilustra a opinião do presidente de uma das cooperativas sobre a contribuição do PNAE para estimular a produção de orgânicos:

A contribuição é parcial né, casos específicos, como Florianópolis que estimulou, assim como São José, porque a lei por si só ela coloca prioritariamente, mas não obriga (COOP/1).

As colocações do entrevistado demonstram que a compra de orgânicos depende muito da disposição das EEx em adquirir alimentos com esta qualidade e que em alguns casos a prioridade por alimentos orgânicos ou agroecológicos, disposta na resolução, é levada em consideração, mas como não existe a obrigatoriedade legal a contribuição para geração de sistemas mais sustentáveis de produção de alimentos ainda é limitada. Argumenta-se que se a compra de alimentos orgânicos fosse uma exigência as EEx teriam dificuldades em cumprir a determinação, pois como ficou demonstrado no capítulo 3, o número de propriedades que produzem por meio de sistemas orgânicos ainda é pequena, tanto no território como no estado com um todo. Neste sentido, considera-se pertinente que a legislação tenha priorizado, mas não obrigado a aquisição de gêneros orgânicos, pois é um passo importante para tornar as compras para o mercado institucional mais sustentáveis do ponto de vista ambiental.

As entrevistas com os presidentes das cooperativas reforçam esta tendência, visto que dão conta de que 100% dos produtos fornecidos pela cooperativa 1 para o PNAE são certificados e a cooperativa 2 possui 20 agricultores orgânicos cadastrados que fornecem alimentos ao programa. O presidente da cooperativa 3 relata que apesar de ainda não serem certificados, os cooperados que cultivam hortaliças estão em processo de transição para o sistema orgânico de produção:

Já tá sendo feito essa conscientização, essa transição está sendo feita, mas uma certificação ainda não existe assim, a maioria do pessoal trabalha nessa área de orgânicos sem uso de agrotóxicos, tão usando a calda bordalesa para combater insetos e só é usado adubo orgânico (COOP/3).

Registra-se também, que os agricultores familiares que fazem parte do grupo informal que fornece alimentos para as escolas do município 3 estão buscando a certificação, pois já produzem sem agrotóxicos há alguns anos, conforme constata as palavras do extensionista da EPAGRI, EGI3:

A gente iniciou com um grupo de plantio de olerícolas, aqui no município não existia essa produção, um grupo pequeno, a gente iniciou o trabalho já direcionado pro orgânico, hoje todos que atendem o PNAE são orgânicos, mas não tem certificação, a gente já está discutindo hoje uma certificação [...]. Então esse grupo que começou lá em 2004 acabou incluído no projeto do PNAE de 2012 como grupo informal, foi dado um nome inclusive, grupo de produtores orgânicos Ecomuller (EGI3).

Portanto, no caso do território estudado, a compra da AF por meio do PNAE pode também favorecer a sustentabilidade do sistema agroalimentar, visto que o mesmo apresenta uma concentração de famílias que cultivam orgânicos ou que estão em período de transição e precisam de estímulo e renda para continuar investindo na produção sem uso o de agrotóxicos. Cabe frisar que os produtos orgânicos tem um acréscimo de 30% sobre os preços da tabela da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB, portanto oferecem melhor retorno financeiro aos produtores.

Além disso, o consumo de alimentos orgânicos ou em transição contribui para a saúde dos escolares e dos produtores, pois já está comprovado que o uso e a ingestão de agroquímicos oferecem riscos para o desenvolvimento de doenças.

O depoimento da NTR/2 ilustra a sua preocupação como os problemas relacionados ao uso de agrotóxicos e demonstra que a mesma valoriza os benefícios relacionados ao modo de produção orgânica:

Eu acho que o benefício é tanto para os agricultores como para quem está consumindo, é não estar em contato com os agrotóxicos, que tem os casos de intoxicação dos agricultores né. Então eu vejo benefícios tanto para eles (os agricultores) como pra quem consome, essa não ingestão de agrotóxicos, que a gente sabe que é bem prejudicial, e a questão do meio ambiente também (NTR/2).

O estudo de Souza et al. (2012) constatou que existe uma controvérsia em relação às diferenças de composição nutricional dos alimentos orgânicos e convencionais, concluindo que os orgânicos se destacam pela baixa toxicidade, maior durabilidade e teor de alguns nutrientes em determinados alimentos. Porém as autoras advertem que mais estudos comparativos devem ser realizados para comprovar a superioridade do seu valor nutricional. Acrescenta-se que Borguini e Torres (2006) concluíram por meio de uma revisão bibliográfica que existem diferenças relativas à qualidade nutritiva de alimentos produzidos pelos métodos orgânico e convencional, mas as evidências não são suficientes para assumir de forma definitiva a superioridade do alimento orgânico.

Estas colocações enaltecem a importância de se investir na realização de estudos mais aprofundados sobre o tema, mas não deixam dúvidas de que a produção e o consumo de alimentos orgânicos e agroecológicos devem ser estimulados, especialmente por meio das ações e políticas governamentais. Entende-se que como a escola é um ambiente de aprendizado, as ações de EAN devem ser realizadas de forma a promover mudanças no comportamento dos alunos capazes de gerar reflexos positivos também sobre o meio ambiente e a sociedade. Nos três municípios estudados as nutricionistas relataram a realização de atividades de EAN, conforme por ser verificado nos depoimentos que seguem:

O incentivo na hora do lanche, oficinas culinárias e essa questão da horta. Eu fiz uma hortinha suspensa com eles num espaço abandonado aqui do lado, daí uma turma vai pintar o muro, a outra vai fazer isso, e fizemos sem custo nenhum, e eu fiquei feliz porque houve um reconhecimento que antes não tinha [...]. Tem uma professora que no ano passado fez um trabalho referente a orgânicos,

e a gente foi na sala de aula falar de onde vem os produtos do lanche, o que é orgânico e o que não é (NTR/1).

Constata-se por meio das colocações da nutricionista que a EAN é feita por meio de diferentes estratégias, inclusive trabalhando em sala de aula em conjunto com os professores, perpassando o currículo escolar, conforme descrito na legislação que rege o PNAE e no marco de referência de educação alimentar e nutricional para as políticas públicas (BRASIL, 2009; BRASIL, 2012a).

Percebeu-se pelas entrevistas que não é comum a presença de hortas nas escolas do território, apesar de algumas delas disporem de espaço adequado para sua implantação. Utilizar a horta nas atividades de educação nutricional é uma estratégia bastante interessante e deve perpassar o currículo escolar. O trabalho com a horta é inclusive estimulado e recomendado pela FAO e pelo FNDE, por meio do projeto educando com a horta escolar, o qual fundamenta-se na necessidade da articulação das áreas de educação, ambiente, alimentação e nutrição. Este projeto busca auxiliar os professores na diversificação do currículo escolar, das metodologias e dos temas trabalhados, tornando a escola brasileira um efetivo espaço de desenvolvimento, aprendizagem e formação de pessoas mais qualificadas para a vida em sociedade. O projeto apresenta um conjunto de materiais didáticos incluindo orientações para implantação e implementação da horta escolar (FNDE, 2013).

Argumenta-se que o desenvolvimento deste projeto nas escolas do território, ou mesmo fora dele, é algo que deve ser estimulado especialmente pelo nutricionista e trabalhado em conjunto por diferentes disciplinas, inclusive para que as crianças aprendam desde cedo a importância de preservar a terra e os demais elementos necessários para produção de alimentos, bem como valorizem o agricultor familiar que tem a nobre função de cultivá-los, fornecendo os elementos essenciais para que se possa ter SAN. Se a criança aprender a cultivar alimentos, pode levar esse conhecimento para casa e para a vida toda, de forma que possibilite a implantação de hortas nas suas residências, incrementando a renda e a nutrição, sobretudo nas famílias mais carentes. Além disso, as hortas escolares podem fornecer alimentos para o preparo das refeições dos alunos, o que é importante no caso das escolas urbanas, mais dependentes do fornecimento do meio rural.

As demais nutricionistas não citaram o uso da horta escolar como estratégia de EAN. Porém, de acordo com as colocações abaixo, usam

de outros meios como o incentivo na hora do lanche, palestras e trabalhos interdisciplinares:

A gente faz um trabalho todo mês de educação nutricional, então a gente faz um lanche diferente (NTR/2).

Em algumas escolas eu fiz o trabalho de educação nutricional, algumas palestras pelo NASF ou até mesmo pela educação. Agente fez alguns trabalhos com adolescentes no ano passado, daí envolveu psicóloga, envolveu mais gente... e teve uma escola no Arizona que a gente fez um trabalho de observação e orientação, foi feito com a psicóloga e fisioterapeuta no pré-escolar (NTR/3).

A fala da NTR/3 demonstra que por atuar também no núcleo de apoio à saúde da família – NASF ela desenvolvia atividades de EAN em conjunto com a secretaria da saúde, envolvendo outros profissionais, o que pode tornar as atividades mais efetivas e interdisciplinares.

A partir das informações apresentadas anteriormente pode-se inferir que, no território estudado, a vinculação das aquisições públicas para o PNAE ao fornecimento da AF contribuíram sob diferentes aspectos para a saúde e estado nutricional dos escolares, aumentando a oferta de FVL frescos e estimulando bons hábitos desde os primeiros anos da educação infantil, o que pode ter impactos positivos na SAN.

Também pode-se ponderar que as compras da AF contribuíram para a subsistência e a diversificação de cultivos, além de estimular a produção orgânica preexistente no território, com impactos positivos na sustentabilidade ambiental e econômica.

Destaca-se que verificar como estão se organizando as EEx para a aquisição de alimentos oriundos da AF, bem como os percentuais de cumprimento desta exigência legal pelas entidades executoras nos 10 municípios estudados fez parte desta investigação, especialmente por se tratar de um território rural com forte presença da agricultura familiar, que por hipótese teria facilidade em cumprir as determinações em favor desta categoria social e ao mesmo tempo se beneficiaria delas ao aumentar as vendas para este mercado institucional, gerando mais renda para os municípios. Este é o foco da próxima seção.



## 4.2 RECURSOS FINANCEIROS INVESTIDOS NA AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS PROVENIENTES DA AF E AS CONTRIBUIÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO DO TERRITÓRIO DAS ESG

Esta seção visa apresentar dados referentes às aquisições de alimentos para o público do PNAE nos anos de 2010, 2011 e 2012. Algumas informações são referentes aos dez municípios estudados e foram obtidas por meio do estudo exploratório e do envio, por parte do FNDE, dos demonstrativos consolidados da execução físico-financeira das EEx. Estes demonstrativos devem ser enviados ao FNDE anualmente, a fim de prestar contas quanto ao investimento dos recursos transferidos por este órgão aos municípios para execução do PNAE. Entre as informações estão o total de recursos transferidos pelo FNDE e quanto deste total o município investiu na compra de gêneros alimentícios da AF, bem como a contrapartida financeira do município para execução do programa.

Faz-se necessário esclarecer que nos dez municípios incluídos nesta investigação a gestão do programa é municipalizada, ou seja, as prefeituras são as EEx responsáveis pela gestão do PNAE nas escolas municipais. Neste caso, as EEx se responsabilizam pela construção e manutenção das unidades produtoras de refeições, pela aquisição, preparo e distribuição dos alimentos, bem como pela prestação de contas ao FNDE (BRASIL, 2009b). O mesmo acontece no caso dos municípios de São José e Florianópolis, os quais foram incluídos nesta parte da investigação por comprarem da Cooperativa 1, localizada dentro do território estudado, quantidades significativas de alimentos para o preparo das refeições dos escolares das suas redes municipais de ensino. No caso das escolas estaduais, a EEx é a secretaria estadual da educação de Santa Catarina – SEDUC, a qual contratou empresas terceirizadas para fornecer as refeições aos escolares. Conforme a cartilha de orientação sobre a fiscalização da alimentação escolar terceirizada no âmbito da rede pública estadual de ensino de Santa Catarina (2011), a empresa contratada além de fornecer todos os gêneros alimentícios e demais insumos é responsável pelo armazenamento, preparo e distribuição nos locais de consumo, logística, supervisão, prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, provisão e reposição pela depreciação dos equipamentos, utensílios e móveis utilizados, limpeza e conservação das áreas, bem como ações de educação alimentar e nutricional. Pelos serviços prestados as terceirizadas recebem da SEDUC um valor por cada refeição servida e obviamente tem uma margem de lucro, o que pode interferir na qualidade das

refeições fornecidas, visto que o valor pago deve cobrir as despesas com o preparo das refeições e quanto menor for o custo per capita maior será o lucro da terceirizada. Além disso, a prestação de contas fica a cargo da SEDUC, mas as compras são realizadas pelas empresas terceirizadas, dificultando a compra e a comprovação do investimento mínimo de 30% em produtos da AF, conforme ficará demonstrado na tabela 9. A própria cartilha de orientação sobre a fiscalização da alimentação escolar terceirizada no âmbito da rede pública estadual de ensino de Santa Catarina (2011) cita que o PNAE busca fomentar a utilização de produtos da AF, estimulando o desenvolvimento sustentável, impulsionando a vocação agrícola e a recuperação dos hábitos alimentares regionais, porém ao regulamentar a terceirização a cartilha entra em contradição, pois conforme apontado anteriormente e comprovado pelos dados da tabela 10, este modelo de gestão dificulta a inclusão de produtos da AF.

Ressalta-se que a terceirização da alimentação escolar que ainda hoje persiste no estado, descumpra a Lei Federal 11.947 de 2009, pois o fornecimento das refeições é uma atribuição dos governos ou das unidades executoras municipais e, portanto, não deve haver terceirização no setor (CUNHA, SOUSA, MACHADO, 2010; BRASIL, 2009a, SANTA CATARINA, 2002). A questão da desterceirização da alimentação escolar será trabalhada ao longo deste capítulo, pois além de se relacionar com o objetivo deste estudo, os achados de campo revelaram sua importância no contexto da aquisição de produtos da AF.

A tabela 12 e o gráfico 4 ilustram as informações obtidas por meio dos demonstrativos consolidados da execução físico-financeira fornecidos pelo FNDE via correio eletrônico a pedido da pesquisadora.

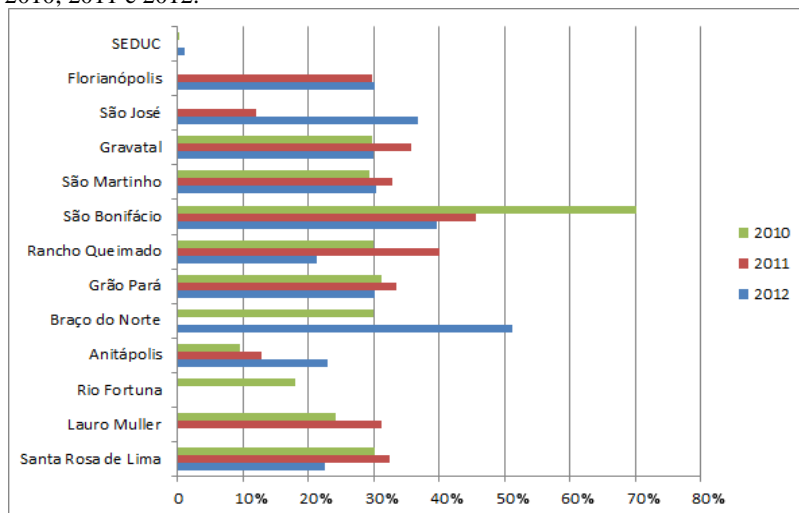
Tabela 12 – Execução físico-financeira dos dez municípios do território das ESG, Florianópolis, São José e SEDUC/SC - 2010, 2011 e 2012.

	2012			2011			2010		
	Tt FNDE (em reais)	Tt AF (em reais)	%	Tt FNDE (em reais)	Tt AF (em reais)	%	Tt FNDE (em reais)	Tt AF (em reais)	%
SRL	19.104	4.304	23	18.026	5.860	33	17.823	5.361	30
LM	124.464	0	0	71.509	22.302	31	64.413	15.594	24
RF	38.849	0	0	36.712	0	0	24.696	4.452	18
AT	41.019	9.442	23	28.405	3.626	13	25.704	2.440	9
BN	296.030	151.333	51	227.822	0	0	230.234	68.904	30
GP	35.560	10.701	30	49.609	16.640	34	44.375	13.840	31
RQ	20.242	4.326	21	15.107	6.046	40	14.094	4.226	30
SB	23.685	9.413	40	17.801	8.121	46	14.423	10.128	70
SM	23.511	7.141	30	16.059	5.268	33	15.398	4.506	29
GT	78.625	23.568	30	71.520	25.566	36	66.726	19.222	29
SJ	1.765.002	649.305	37	1.588.225	192.588	12	1.500.697	0	0
FLN	2.902.829	878.019	30	2.353.012	698.045	30	2.494.145	0	0
Tt*	701.089	220.227	25	552.569	93.430	27	517.888	148.674	30
SC	48.392.287	551.932	1	60.833.236	0	0	62.751.183	201.408	0,3

Legenda: Tt FNDE: Total dos recursos financeiros (em reais) transferidos pelo FNDE ao município para execução do PNAE. Tt AF: Total dos recursos financeiros (em reais) transferidos pelo FNDE que o município investiu na compra da AF. %: percentual investido pelo município em gêneros da AF. Tt\*: Total para os dez municípios das ESG dos recursos financeiros (em reais) transferidos pelo FNDE.

Santa Rosa Lima (SRL), Lauro Muller (LM), Rio Fortuna (RF), Anitápolis (AT), Braço do Norte (BR), Grão Pará (GP), Rancho Queimado (RQ), São Bonifácio (SB), São Martinho (SM), Gravatal (GT), São José (SJ), Florianópolis (FLN), Secretaria Estadual de Educação de Santa Catarina – SEDUC (SC). Fonte: FNDE.

Gráfico 4 – Percentual dos recursos do FNDE investidos em compras da AF nos dez municípios do território das ESG, Florianópolis, São José e SEDUC/SC - 2010, 2011 e 2012.



Fonte: FNDE

De maneira geral os dados expostos na tabela 12 e no gráfico 4 mostram que apesar da exigência da compra de produtos da AF ter iniciado a partir de 2010, já neste primeiro ano 100% dos municípios das ESG adquiriram alimentos da AF e o percentual de compras foi, em média, de 30%. A soma dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE e comprovadamente investidos pelos dez municípios na compra da AF em 2010 totalizou R\$ 148.674,00, subindo para R\$ 220.227,00 em 2012, um aumento de 48%, contribuindo para reprodução social dos agricultores familiares e aumentando a movimentação financeira no território, já que se constatou por meio do estudo exploratório e dos achados de campo que os alimentos fornecidos para as escolas provinham de diferentes municípios que fazem parte do próprio território. Acredita-se que o volume total de investimentos em produtos da AF é ainda maior, visto que por questões que analisaremos adiante, Rio Fortuna e Lauro Müller podem não ter registrado adequadamente as compras da AF por meio dos demonstrativos consolidados da execução físico-financeira enviados ao FNDE.

Saraiva et al. (2013) informam que, em 2010, 47,4% dos municípios brasileiros adquiriram alimentos da AF para o PNAE e o

percentual de compra nestes municípios foi, em média, de 22,7%, portanto menor do que a média percentual apresentada pelos dez municípios estudados (30%). Destaca-se que o ano de 2010 foi o primeiro ano de obrigatoriedade da compra da agricultura familiar e que um número considerável de municípios brasileiros já havia iniciado este processo (SARAIVA et al.,2013).

Em 2011, foi realizada outra pesquisa abrangendo 93,2% do total de municípios brasileiros objetivando caracterizar a compra de alimentos provenientes da agricultura familiar. Os resultados mostraram que 78,5% dos 5184 municípios adquiriram alimentos da agricultura familiar, superando o percentual de 2010. Percebeu-se ainda que 56,3% dos municípios compraram menos de 30% do total de recursos repassados pelo FNDE, portanto em desacordo com a recomendação legal. A prevalência da realização de compra da AF foi maior na região Sul. O estudo destaca ainda que as maiores prevalências da realização de compra da agricultura familiar encontraram-se entre os municípios de médio porte e as menores prevalências nos de maior porte. Este dado sugere que os municípios maiores podem estar tendo mais dificuldades para adquirir produtos da AF, visto que são mais urbanizados e por este motivo normalmente não contam com uma produção de alimentos capaz de atender a grande demanda das escolas. Os achados da presente pesquisa oferecem argumentos que reforçam a necessidade de verificar esta questão na prática, os quais serão expostos no decorrer desta seção. O estudo de 2011 constatou também que as maiores prevalências de realização de compras da AF foram encontradas entre os municípios com gestão centralizada e que contavam com nutricionista como responsável técnico, sinalizando que a terceirização da alimentação escolar pode prejudicar a aquisição da AF e enaltecendo a importância do profissional nutricionista no contexto das compras mais sustentáveis (MACHADO, 2013).

Em 2012, o percentual de EEx que compraram da AF no país foi de 68% e o percentual médio de investimentos em produtos da AF foi de 29%, portanto um pouco maior do que em 2010. Neste mesmo ano 45% das EEx estavam cumprindo a regra de comprar no mínimo 30% da agricultura familiar, um aumento de 15 pontos percentuais em relação a 2010 IPC-IG (2013).

Na região Sul, o percentual médio de recursos do FNDE usados para compras da AF era de 27% em 2010 e passou para 37% em 2012, um resultado positivo quando comparado à média nacional alcançada em 2012. As demais regiões do país apresentaram percentuais abaixo da média nacional, sendo que a região Sudeste foi a que mais se aproximou

chegando á 28% em 2012 IPC-IG (2013). No território estudado, a média em 2012 comprada da AF foi de 25%, entretanto, dos 10 municípios estudados, Lauro Müller e Rio Fortuna, apesar de terem comprado da AF, não comprovaram para o FNDE este investimento. Se analisarmos a média somente dos oito municípios que comprovaram uso de recursos do FNDE para compra da AF, a média passa para 31%.

A região Sul é a que apresenta o maior percentual de municípios que compram alimentos da agricultura familiar via PNAE, com 71,3% em 2010 chegando a 87% em 2012. O Centro-Oeste apresentava o menor percentual em 2010 (35,3%), mas em 2012 cresceu e igualou-se ao Nordeste, com 58% dos municípios comprando de agricultores familiares. Este percentual cresceu em todas as regiões, mas todas estão abaixo da média nacional, de 67%, salientando a proeminência da região Sul, 20 pontos percentuais acima da média brasileira IPC-IG (2013).

A análise da tabela 12 e do gráfico 4 revela ainda que o percentual dos recursos do FNDE investidos na compra de alimentos da AF variou entre os municípios estudados, e também de um ano para o outro. Dentre os 10 municípios estudados, apenas Grão Pará e São Bonifácio investiram mais que 30% dos recursos do FNDE em produtos da AF nos três anos analisados. São Martinho e Gravatal superaram os 30% exigido pela legislação em 2012 e 2011, mas em 2010 ficaram 1 ponto percentual abaixo do mínimo. Por outro lado, Santa Rosa de Lima e Rancho Queimado, depois de 2 anos acima de 30%, caíram em 2012 para 23% e 21%, respectivamente. Rio Fortuna e Anitápolis ficaram abaixo dos 30% nos três anos pesquisados. Em 2012, cinco dos 10 municípios do território estudado compraram acima de 30% da AF, contra sete municípios em 2011 e novamente cinco em 2010, mantendo pelo menos 50% dos municípios cumprindo a legislação do PNAE.

Estudo da IPC-IG (2013) mostra que no Brasil o percentual das EEx que cumpriram com o mínimo de 30% de compras da AF foi de 30% em 2010 e passou para 45% em 2012. Analisando regionalmente, a região Sul se destaca novamente, com 44% em 2010 e 69% em 2012. Nesta análise, nenhuma das demais regiões supera a média nacional, com a região Sudeste passando de 19% em 2010 para 45% em 2012.

Em termos de valores investidos nota-se na tabela 12 que nos municípios do território das ESG o investimento em produtos da AF aumentou de 2010 para 2012 em cinco municípios: Anitápolis, Braço do Norte, Rancho Queimado, São Martinho e Gravatal, diminuindo nos demais municípios, incluindo nesta análise Rio Fortuna e Lauro Müller, que apresentam problemas na prestação de contas ao FNDE.

A análise das informações revela ainda que entre 2010 e 2011, com exceção de São Bonifácio que reduziu o percentual de investimento na AF para 46%, os demais municípios das ESG aumentaram o valor investido em proporções variadas, com destaque para Lauro Müller que aumentou o investimento em R\$ 6.708,00 e Gravatal com aumento de R\$ 6.344,00.

Em 2011 os municípios de Braço do Norte e Rio Fortuna, bem como em 2012 Lauro Muller e Rio Fortuna não comprovaram para o FNDE a aquisição de produtos da AF. Em 2012 Braço do Norte muda consideravelmente sua condição e comprova que investiu 51,12% do valor transferido pelo FNDE em gêneros alimentícios oriundos da AF, gastando R\$ 151.533, o que representa 68,7% do total comprado pelos 10 municípios. A ausência de informações relativas ao investimento em produtos da AF por Rio Fortuna e Lauro Müller causa estranheza, visto que são municípios onde estão localizadas duas das cooperativas da AF e o grupo informal incluídos neste estudo, justamente por fornecerem alimentos para o PNAE no território das ESG.

Durante as entrevistas de campo foram solicitadas informações buscando esclarecer esta situação. Neste sentido, a prefeitura de Lauro Müller informa que comprou R\$ 16.279,13 em produtos oriundos da AF em 2012. Esta informação está registrada no relatório anual da gestão do PNAE fornecido pela EEx durante a coleta de dados no município. Ressalta-se que a nutricionista responsável técnica pelo PNAE no município, desde o início de 2011, confirmou a compra de gêneros alimentícios do grupo informal de agricultores familiares, que tem como entidade articuladora a EPAGRI municipal. A presidente do CAE, que é representante do segmento de professores e está no cargo desde 2011, responsável por aprovar juntamente com os outros conselheiros a prestação de contas do programa, informou que a compra da AF ocorreu nos últimos anos. Além disso, o extensionista da EPAGRI, responsável pelo grupo informal reitera que forneceram alimentos para o município durante o ano de 2012, conforme exposto a seguir:

Em 2011 tivemos uma dificuldade para incluir o projeto do PNAE na prefeitura, na verdade muitos municípios não fizeram, arrumaram desculpa, aquela história, para ver o que acontece [...] daí no final de 2011 a gente começou a conversar com o prefeito e com a secretária da educação também, começou a preparar o campo para 2012 e aí a gente conseguiu graças a Deus fornecer com o

nosso grupo [...] se não me engano foram 32 ou 33 mil reais só, que daria os 30% da merenda escolar (EGI3).

O depoimento acima demonstrar que o grupo informal forneceu alimentos em 2012 para os escolares do município, apontando que encontraram dificuldades no início do processo de fornecimento para o programa relacionadas ao não cumprimento da legislação por parte das EEx. Acrescenta-se que o informante relatou que costuma acompanhar a aplicação dos recursos transferidos pelo FNDE para execução do PNAE no município e, portanto, tinha ideia do montante que deveria ser investido em produtos da AF. Pela fala percebe-se que o EGI/3 considera que o investimento em gêneros alimentícios oriundos da AF deveria ser maior do que 30%, assim como foi constatado pelo depoimento de outros atores entrevistados. Cabe pontuar que 30% do valor transferido pelo FNDE em 2012 para Lauro Müller significaria um investimento de R\$ 37.339,20, porém conforme informado pela prefeitura, foram investidos apenas R\$ 16.279,13 em produtos da AF.

É importante colocar que estas inconsistências de informação relativas ao investimento em produtos da AF podem estar relacionadas à falta de capacitação dos responsáveis pela gestão e prestação de contas ao FNDE e ao fato de a exigência da compra de 30% da AF ter iniciado na prática a partir de 2010. Por ser relativamente recente, como toda nova experiência, no início pode apresentar problemas que são sanados com o passar do tempo, à medida que os atores responsáveis pela execução do programa são capacitados e pela prática tomam ciência das regras e particularidades do processo. Problemas relacionados à falta de capacitação dos envolvidos na gestão do PNAE foram relatados por diferentes entrevistados. Como exemplo apresenta-se a fala a seguir:

Tem o caso do ano passado, que três notas, não sei como, não foram vinculadas pela prefeitura aos 30% da agricultura familiar, eles colocaram como recursos próprios para pagar. Desde dezembro nós estamos para receber isso aí, sem perspectiva ainda, e é um valor considerável, seiscentos e tantos mil (COOP/1).

Outro exemplo de falta de capacitação e interpretação equivocada da legislação foi constatado por meio da entrevista com um dos gestores do município 3, o qual revelou que parte dos alimentos fornecidos para as escolas é adquirida da AF via PAA, conforme pode ser evidenciado



na declaração que segue sobre a frequência de entrega de produtos da AF nas escolas do município:

Só os 30% do PNAE se botar para entregar toda semana não dura muito tempo, não vai durar o ano inteiro, duraria 4 meses e não os 10 meses, então é entregue uma vez por mês o que é do PNAE [...] ele (o PAA) é mais fundamental pra atender as escolas (GESF/3).

As colocações do entrevistado indicam que a maior parte dos alimentos entregues para as escolas municipais é fornecida via PAA, o que impede que os valores gastos com produtos da AF sejam comprovados para o FNDE, refletindo no percentual de investimento descrito no demonstrativo sintético analisado. Desta forma, presume-se que Lauro Müller, por meio do PAA, investiu um valor maior de recursos transferidos pelo FNDE em alimentos provenientes da AF, mas por desconhecimento não conseguiu comprovar. A fala também sugere que o gestor não tem a informação ou não compreendeu a legislação no que diz respeito ao percentual de investimentos em compras da AF, pois 30% é o mínimo que deve ser comprado, sendo que este percentual pode ser de até 100%. Portanto, cabe à EEx decidir quanto irá investir do valor transferido pelo FNDE em produtos da AF. Entretanto cabe destacar a pertinência da fala do entrevistado, que deixa claro que se o investimento for de apenas 30% não é possível manter o fornecimento de produtos da AF durante todo o período letivo (10 meses), corroborando com o que foi colocado pelo EGI3 em relação ao pequeno valor que corresponde aos 30% de investimento mínimo em produtos da AF exigido por lei. Neste sentido, os achados de campo revelam que é importante que as EEx comprem além do mínimo de 30% dos recursos transferidos pelo FNDE em alimentos oriundos da AF, visto que somente assim será possível garantir o atendimento durante todo o ano letivo, especialmente das hortaliças e frutas frescas, que conforme ficou demonstrado são em grande parte fornecidas pela AF e têm contribuído positivamente para aceitação destes produtos ricos em nutrientes desde a mais tenra infância, quando os hábitos alimentares estão se formando.

Em Rio Fortuna a situação é semelhante. Na entrevista a NTR/2, responsável técnica pela alimentação escolar desde julho de 2011, relatou que neste ano e também em 2012 o município comprou alimentos da Cooperativa 2, que como já foi citado é uma organização da agricultura familiar sediada em Rio Fortuna. A entrevistada referiu

também que o município recebeu muitas doações via PAA nestes mesmos anos, o que pode ter interferido no percentual de compras da AF via PNAE, conforme destacado abaixo:

A gente acaba recebendo muita doação da Conab, até ano passado, não sei se a gente conseguiu atingir bem os 30 %, porque assim, vem bastante coisa (NTR/2).

Na entrevista com a presidente da Cooperativa 2 o fornecimento para as escolas de Rio Fortuna nos anos de 2011 e 2012 foi confirmado. Além disso, as atas das reuniões do CAE realizadas para aprovação da prestação de contas do ano anterior registram a aquisição de alimentos da AF para os escolares em ambos os anos. A ata da reunião do dia 28 de fevereiro de 2012 refere que foi realizada chamada pública para os produtos da AF e a ata da reunião do dia 14 de março de 2013 registra que do total de recursos financeiros transferidos pelo FNDE em 2012, R\$ 9.434,45 foram utilizados na aquisição de gêneros alimentícios da AF. Desta forma, fica evidenciado que houve algum problema na prestação de contas feita ao FNDE por meio dos demonstrativos enviados, e que Rio Fortuna em 2012 investiu um valor semelhante a outros municípios estudados, conforme pode ser verificado na tabela 12. A partir destas constatações percebe-se que todos os municípios estudados já estavam comprando da AF em quantidades variadas nos três anos analisados.

Conforme foi verificado por meio da coleta de dados, as cooperativas do município 1 e 2 forneceram alimentos para as escolas de cidades de maior porte localizadas nas proximidades do território estudado, como São José, Florianópolis, Tubarão, Criciúma, Araranguá, entre outros. Na tabela 12 foram apresentados dados relativos aos investimentos apenas de Florianópolis e São José em produtos da AF, devido ao maior volume de compras destas cidades e também pelo fato de durante a coleta de dados a pesquisadora ter tido acesso a informações da cooperativa 1 sobre o fornecimento para estes municípios, as quais são importantes para complementar a análise que segue.

Os dados da tabela 12 revelam que Florianópolis e São José comprovaram a compra de alimentos da AF apenas a partir de 2011, investindo 30% e 12% respectivamente. Em 2012, Florianópolis mantém os 30% e São José aumenta para 37% o valor investido em produtos desta natureza.

Segundo dados fornecidos pela cooperativa 1, em 2011, não houve venda para a prefeitura de Florianópolis. Portanto, os alimentos fornecidos aos escolares deste município vieram de outras regiões, localizadas fora do território das ESG, visto que nenhuma das outras duas cooperativas estudadas referiu vender para a Capital do estado. Entretanto, neste mesmo ano a cooperativa 1 relatou ter fornecido R\$ 210.838,00 em alimentos oriundos da AF para São José, superando o valor de R\$ 192.588,00 declarado no demonstrativo consolidado enviado ao FNDE, exposto na tabela 12. Esta diferença de valores sugere que pode ter ocorrido algum problema na prestação de contas, denotando a importância da capacitação dos envolvidos em todo o processo de aquisição de produtos da AF, incluindo os trâmites burocráticos relativos à comprovação dos investimentos ao órgão competente. Se aos R\$ 210.838 comprados por São José, for somado o valor total (R\$ 93.430,00 segundo a tabela 12) investido pelos municípios do próprio território em gêneros da AF, percebe-se que pelo menos R\$ 304.268 passaram a circular nas ESG, visto que os alimentos foram fornecidos pelas cooperativas, grupos informais e agricultores individuais domiciliados no território. A análise acima permite ainda verificar que o valor comprado por São José é mais que o dobro do valor total investido pelos municípios do território.

Quanto ao ano de 2012, a cooperativa 1 informou que os R\$ 649.305,00 gastos pelo município de São José e comprovados no demonstrativo enviado ao FNDE exposto na tabela 12, referem-se a compras efetuadas por meio da cooperativa. Destaca-se que este valor é quase três vezes maior do que a soma dos recursos do FNDE usados para compras da AF nos municípios estudados. No mesmo ano, do total de R\$ 878.019,00 comprados por Florianópolis da AF, R\$ 315.306,00 foram adquiridos da Cooperagreco, conforme informado pela cooperativa. Estas informações reforçam a importância das demandas do PNAE para os agricultores familiares das ESG, visto que os produtos fornecidos pela cooperativa são produzidos em diferentes municípios do território, fomentando a economia dos pequenos municípios rurais. Acrescenta-se que a soma total dos recursos que passaram a circular no território, considerando os investimentos dos grandes centros e dos municípios do estudo em produtos oriundos do território é R\$1.184.838,00.

Os dados dos últimos parágrafos demonstram que um volume vultoso de recursos advindos das compras para a alimentação escolar movimentou a economia dos pequenos municípios rurais onde a produção ficou concentrada. Considerando que a legislação do PNAE

coloca que deve ser priorizada a compra de alimentos em âmbito local, o fornecimento para as cidades maiores não pode prejudicar o atendimento das cidades do próprio território. Entretanto, estes municípios, por serem mais urbanizados, não conseguem ser autossuficientes no fornecimento de alimentos oriundos da AF para os escolares e dependem da produção de municípios menores onde a atividade agrícola é preponderante.

Triches (2010) corrobora com as colocações acima, ressaltando que o aprovisionamento do PNAE de grandes centros urbanos representa um desafio, pois diferentemente de pequenos municípios do interior, normalmente as grandes capitais não possuem soberania alimentar, dependendo de outros locais para o fornecimento de gêneros alimentícios. O depoimento do presidente da COOP/1 ilustra perfeitamente esta problemática:

Claro, é importante cada município pequeno ter isso resolvido (a comprovação da compra da AF para os escolares), mas não é o grande desafio, os pequenos municípios essencialmente rurais conseguem implementar, os municípios com características mais urbanas que tem pouca agricultura e grande volume de abastecimento é que tem maior dificuldade, e que poderiam se bem trabalhado, oferecer maiores oportunidades para os municípios rurais que estão no seu entorno. Aqui na grande Florianópolis nos temos um conjunto de municípios pequenos e ficam a 200 km de distância daqui, seria plenamente viável de fazer o atendimento.

Diante das colocações acima e da argumentação construída nesta seção pode-se ponderar que a venda de alimentos produzidos nas áreas rurais para municípios maiores é importante para a SAN dos escolares da área urbana e, portanto ações devem ser empreendidas no sentido de assegurar este fornecimento. Além disso, a fala exposta acima revela que o fornecimento de alimentos para grandes centros é importante para a sustentabilidade financeira das cooperativas e dos municípios essencialmente rurais.

Vale lembrar que o atendimento dos grandes centros não pode prejudicar o fornecimento para as escolas locais, porque isto está previsto na legislação. Conforme prevê o artigo 17 da resolução 38/2009, a aquisição de gêneros alimentícios no âmbito do PNAE deve

ser realizada, sempre que possível, no mesmo ente federativo em que se localizam as escolas. Somente na impossibilidade de se obter as quantidades necessárias é que as EEx poderão adquirir alimentos de grupos da agricultores familiares da região, do território, estado e país, nesta ordem de prioridade (BRASIL, 2009b). Portanto, o fornecimento para as cidades próximas ao território das ESG, que não estão aptas para atender toda a demanda das suas escolas é permitido por lei, mas fica também evidenciado na legislação que a demanda local sempre deve ser priorizada.

Segundo o depoimento dos presidentes das cooperativas, a venda de maiores volumes de alimentos destinados às escolas localizadas nos municípios do entorno do território contribui de forma importante para renda e inclusão produtiva de pequenos agricultores e empreendedores familiares, espalhados pelos municípios nos quais está distribuída a produção dos alimentos que são entregues para escolas. Esta constatação fica explícita no ponto de vista do presidente da COOP/1 quando coloca:

O que faz a diferença são os grandes municípios, que é quando fazemos uma rota de entrega assim como em Florianópolis, ou quando fazemos em São José, são dois caminhões lotados, são quase 7 toneladas de alimentos que fatura quase 50 mil reais em uma entrega só, aí sim é possível garantir que um conjunto de famílias se dedique a produção de alimento para alimentação escolar (COOP/1).

Reforçando as questões expostas acima, a fala da presidente da COOP/2, demonstra a importância das demandas do PNAE para inclusão de um maior número de agricultores no mercado institucional, apontando que a venda de alimentos para as escolas localizadas em centros maiores, como Tubarão, contribui neste sentido:

Por exemplo, a prefeitura de Tubarão, antes nós não tínhamos, automaticamente, quando tu tens espaço para comercializar, tu busca mais gente né, mais pessoas vão entrando para dentro da cooperativa, por exemplo, lá em Santa Rosa do Sul e São João do Sul, o objetivo da vinda deles para a cooperativa foi fornecer pro PNAE, porque eles não tinham uma cooperativa própria, específica, eles não tinham instrumentos, então eles levaram o CNPJ da nossa organização e

formaram um grupo para tocar o PNAE lá em São João do Sul (COOP/2).

Estas colocações somadas aos achados de campo descritos anteriormente reforçam a importância de investigar, por meio de um novo estudo no território das ESG, se o fornecimento de alimentos para as escolas de centros urbanos maiores, como Florianópolis e São José, interfere de alguma forma no atendimento das demandas das escolas do próprio território. Frisa-se que conforme demonstrado na tabela 12, durante o período de 2010 a 2012, algumas EEx do território estudado investiram menos de 30% dos recursos transferidos pelo FNDE em gêneros da AF, sendo que no mesmo período as cooperativas estavam fornecendo um volume considerável de alimentos para centros maiores, conforme ficou demonstrado anteriormente pelos valores referentes as vendas da cooperativa 1 para Florianópolis e São José, especialmente em 2012. Conforme declarou o COOP/1 foram fornecidas toneladas de alimento para estes municípios em uma só entrega. Ao ser indagado sobre a possibilidade do fornecimento para estas cidades interferir no atendimento da demanda local, o COOP/1 declarou:

Não de forma nenhuma, aqui no município, por exemplo, nós poderíamos ter três famílias produzindo alimentação que dariam conta de atender a demanda, é um consumo muito reduzido de alimentos [...] se a gente for pensar em Encosta da Serra Geral, dá para entregar com carro pequeno os produtos, uma Fiorino consegue fazer as entregas de produtos da semana pras escolas. Então é um volume bem reduzido, e pra prefeitura é um gasto, só que o volume é esse, bem limitado, não é possível garantir a renda nem de duas famílias (COOP/1).

Segundo a declaração a demanda local é facilmente atendida por um número reduzido de famílias. O entrevistado avalia que o fornecimento para as escolas do território não fica prejudicado. Considerando a fala, pode-se ponderar que se as cooperativas tivessem que se sustentar apenas com o fornecimento de alimentos para as escolas dos municípios das ESG, a renda gerada seria substancialmente menor e o impacto do programa sobre as famílias do território ficaria bastante limitado.

O estudo de Constanty et al. (2013) encontrou um situação semelhante, visto que os produtores relataram que a pequena demanda do município, devido a reduzida população, era um dos limites do programa. Para solucionar esta questão os autores sugerem, como uma das possibilidades, aumentar a porcentagem mínima a ser adquirida da agricultura familiar nos municípios menos populosos. O aumento do percentual mínimo a ser adquirido da AF foi citado por diferentes atores entrevistados.

O depoimento do agrônomo da secretaria da agricultura SMA/2 reforça o que foi exposto:

O PNAE é um programa que veio para garantir a compra dos agricultores familiares, ele carimba uma certa quantidade de recurso para que seja destinado a isso, só que por outro lado o volume de PNAE aqui é muito pequeno, em torno de 60 a 70 mil reais. Antes era 9 mil reais cada agricultor, hoje já aumentou pra 20, então hoje é menos ainda, menos agricultores que precisa, 3 agricultores já fecham o volume dos 30% (SMA/2).

Neste contexto é importante considerar que as demandas do meio urbano podem contribuir de forma expressiva para que as aquisições do PNAE promovam a inclusão de um maior número de agricultores familiares neste mercado institucional. Vale destacar também que se constatou na pesquisa de campo, que a compra de alimentos da AF depende muito da vontade política do administrador público, bem como da atuação de outros funcionários envolvidos no processo de aquisição de alimentos e da destinação de verbas para o setor da educação em cada município.

Constanty et al. (2013) reforçam esta questão quando colocam que no processo de compras para alimentação escolar a decisão dos preços a pagar, bem como a organização das entregas depende muito dos atores que gerenciam as compras e a elaboração do cardápio, os quais acabam personalizando o programa em cada município. Acrescentam ainda que a troca de funcionários ou da administração pública pode acarretar grandes modificações na abrangência local do programa.

Enfatiza-se que o artigo 6º da resolução 38 de 2009 estabelece que cabe às EEx a utilização e complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE no âmbito do PNAE (BRASIL, 2009). Sendo

assim, conclui-se que cada município tem o compromisso de investir recursos próprios para a oferta de alimentação escolar, mas tem o poder de decidir como e quanto será investido. A este respeito Machado (2013) registra que por meio do apoio público e do maior comprometimento dos gestores municipais, estaduais e federais a compra da agricultura familiar pode ser ampliada.

Segundo os presidentes das cooperativas muitas vezes não há interesse do gestor público em comprar alimentos da AF, sendo que compram apenas pela obrigação legal. A declaração abaixo refere-se a esta questão:

De modo geral os gestores não tem interesse de executar a lei, muitos deles veem a lei como um problema, algo a mais para fazer que dificulta muito a vida. Muitos municípios da grande Florianópolis resolvem isso de forma simples, gastam tudo com leite Tetra Pak de uma cooperativa de leite da agricultura familiar que fica no Oeste, eles compram um produto só ou dois que não são perecíveis e assim se livram do problema (COOP/1).

Fica demonstrado na fala que alguns gestores apenas cumprem a lei, mas ainda não percebem a importância da compra da AF para a diversificação dos produtos servidos, para o aumento de FVL frescos no cardápio, bem como para a valorização dos produtores rurais das regiões mais próximas ao município. A compra de leite do Oeste do estado aumenta a distância entre a produção e o consumo estimulando circuitos mais longos de distribuição, indo na direção contrária da sustentabilidade. Incluir lácteos na elaboração dos cardápios é necessário, mas a resolução 38 é clara quanto à importância de adquirir gêneros diversificados e produzidos o mais próximo possível do local onde serão servidos para os escolares (BRASIL, 2009b). Portanto, investir todo o valor correspondente aos 30% da AF em apenas um ou dois produtos não atende aos preceitos legais, mas comprova a compra e resolve a questão. Os achados de campo sugerem que a AF é fundamental para o fornecimento das hortaliças frescas para as escolas. Ao comprar um único produto o gestor diminui a possibilidade de fornecimento de uma variedade destes alimentos pela AF e esta prática pode influenciar de maneira negativa a frequência destes produtos no cardápio, interferindo na qualidade das refeições servidas aos escolares.

A falta de investimento do governo do estado de Santa Catarina em produtos da AF, evidenciada na tabela 12 pelos baixíssimos



percentuais de compra comprovados ao FNDE (0,3 % em 2010 e 1% em 2012) é um exemplo de como entraves políticos, como a questão da terceirização da alimentação escolar no estado, podem interferir no fornecimento de alimentos pela AF. Para efeito de comparação pode-se citar que o estado do Paraná vem aumentando as aquisições da AF para o PNAE. Em 2011, somente 3% do total do orçamento foram gastos com agricultura familiar. Essa porcentagem subiu para 22% em 2012 e, segundo as expectativas, deveria atingir 24% em 2013 (Melão (2012) apud Constanty 2013).

Diferentes atores entrevistados relataram que em sua visão, a AF teria condições de atender toda a demanda das escolas estaduais e esta seria fundamental para garantir renda de forma mais efetiva durante boa parte do ano. Porém, destacam que é necessário que as organizações da AF e os grupos informais passem por uma estruturação gradativa, visando assegurar o bom andamento do processo de fornecimento de alimentos. A declaração do SMA/2 sobre a possibilidade da AF atender a demanda das escolas estaduais explicita estas questões:

Com certeza, tem que ser gradativo, nada que é drástico dá certo, tem que ser um processo construído de no mínimo cinco anos, não tem como ser do dia pra noite o governador assinar e tudo mudar, daí vai dar problema, a agricultura familiar não vai dar conta, tem que ser gradativo pra que a coisa não inverta o papel (SMA/2).

Neste sentido, enfatiza-se a necessidade de capacitar todos os envolvidos no processo de aquisição de alimentos para o PNAE, especialmente os gestores, pois estes tem grande poder de decisão e, portanto precisam ser conscientizados de todos os benefícios que a compra de alimentos de agricultores do entorno mais próximo podem gerar. Considera-se que fomentar a compra de produtos mais variados, frescos e saudáveis por meio da AF faz parte do trabalho do profissional nutricionista, que tendo as condições necessárias para atuar em favor da sustentabilidade, deve priorizar a compra da AF local ou do território e usar seus conhecimentos para persuadir quem tem o poder de decisão a adquirir alimentos orgânicos, mais saudáveis e ambientalmente viáveis oriundos da AF. Na elaboração do cardápio o nutricionista também deve considerar a sazonalidade e problemas na entrega devido a condições climáticas desfavoráveis, adaptando o cardápio quando necessário.

Constanty et al. (2013) relatam que, muitas vezes, são os nutricionistas da prefeitura que efetuam a chamada pública para aquisição de alimentos da AF e cabe a eles decidirem o preço dos itens a serem comprados dos agricultores. Segundo os autores, as falas dos agricultores entrevistados, denotam que a partir da atuação da nutricionista do município, perceberam melhorias nos preços cobrados bem como na flexibilidade nas entregas, visto que quando não era possível fornecer um produto devido adversidades climáticas, a profissional aceitava outro alimento que se aproximava em composição nutricional.

Outra questão que pode influenciar na compra da AF é que, algumas vezes, o preço do produto é mais caro do que nos mercados convencionais que, por negociarem volumes maiores, na maioria das vezes, adquiridos por meio de circuitos longos de distribuição, podem oferecer preços mais atrativos. A observação da NTR/2 pode ilustrar esta questão:

Eu acho que esse valor de 30% deveria aumentar, só que as vezes o que a gente observa é assim, o custo acaba sendo mais alto do que se tu vai pagar no mercado, mas tem que beneficiar os produtores locais (NTR/2).

A fala da nutricionista sugere que o preço dos produtos da AF influencia no custo das preparações do cardápio, mas demonstra que a mesma considera importante priorizar a AF local, aumentando os investimentos para além do mínimo de 30% exigido por lei.

O estudo de Triches (2010) revelou que muitas vezes os agricultores familiares tinham que competir com outros fornecedores, como atacadistas e varejistas, e ao contrário do que se pensa, nem sempre os preços da AF são competitivos, porque seus concorrentes muitas vezes cotavam produtos de qualidade inferior (principalmente frutas e verduras) e, além disso, a produção de baixa escala, própria da AF, tornava-se onerosa, quando feitas exigências estruturais e logísticas.

A argumentação até aqui construída sinaliza que a obrigatoriedade da compra da AF prevista na resolução 38 de 2009 é uma alternativa viável para fomentar a economia dos municípios rurais, manter as cooperativas e valorizar o papel da AF como fornecedora de alimentos e categoria chave para garantia da SAN. Conforme abordado anteriormente, a AF contribui expressivamente para a SAN dos brasileiros, fornecendo uma variedade de alimentos *in natura* e, além disso, oferece melhores condições de se produzir respeitando os

princípios da sustentabilidade (ALTIERI; NICHOLLS, 2012; GLIESSMAN, 2000; DO CARMO, 1998).

O estudo de Triches (2010) demonstrou que a aproximação entre as demandas da alimentação escolar e a produção da AF pode ser uma alternativa viável, oferecendo benefícios relacionados à garantia de renda aos produtores, ao incentivo à produção e à manutenção dos agricultores no meio rural e ao consumo mais adequado de alimentos pelos alunos. Destaca ainda que a aproximação entre produção e consumo no âmbito do PNAE contribui para ampliar as discussões ambientais sobre produção e consumo sustentável, conciliando desenvolvimento econômico com bem-estar social. Porém, a pesquisadora adverte sobre a necessidade de realizar estudos mais aprofundados de caráter quantitativo e qualitativo que demonstrem as formas de abastecimento e de gestão do PNAE no Brasil, sinalizando os caminhos mais efetivos de gerenciamento e utilização do programa. Villa Real (2011) corrobora informando que no Brasil ainda são poucos os estudos que abordam os programas públicos alimentares como políticas públicas capazes de contribuir para a reconexão da produção e consumo de alimentos. Em seu estudo a autora fez uma revisão da literatura sobre países e contextos em que a alimentação escolar foi utilizada como política de abastecimento e SAN, constatando que as compras locais são consideradas como multiplicadores de forças, beneficiando tanto as crianças como a economia local.

Cabe lembrar que a exigência da compra de 30% de produtos da AF local ou das proximidades é recente, pois passou a ser efetivamente cobrada a partir de 2010, logo ainda tende a crescer, visto que a cobrança por parte do FNDE para regularização dos municípios conforme prevê a base legal do programa, esta sendo cada vez mais efetiva. Recentemente o FNDE comunicou que os estados e municípios que não cumpriram o percentual mínimo de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para a alimentação escolar, em 2011 e 2012, devem enviar a justificativa ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. No caso de não cumprimento da compra de 30% dos valores transferidos em produtos da AF é necessário explicar ao FNDE porque as determinações da lei não foram seguidas (FNDE, 2014). Esta fiscalização e cobrança por parte do FNDE, que é um órgão do Estado brasileiro, são importantes para efetivar a compra da AF e desta forma contribuir de maneira cada vez mais expressiva para o desenvolvimento rural e para a qualidade das refeições dos escolares. Corroborando com estas colocações Morgan e Sonnino (2008) afirmam que o Estado é a única instituição que possui o poder e a

legitimidade de regular o mercado alimentar e orientar os recursos para promover mudanças contrárias às forças capitalistas.

Por fim registra-se que a análise dos dados da tabela 12 não permite verificar em que medida estes recursos contribuíram para a renda de cada agricultor que forneceu para o programa, mas permite apontar que um volume considerável de recursos passou a circular nos municípios do próprio território, dinamizando a economia local, valorizando os pequenos produtores rurais e a produção de alimentos do território. Argumenta-se ainda que o fornecimento para o PNAE possa ter contribuído para o cultivo de uma maior variedade de alimentos pelos agricultores, que ao serem incorporados na dieta podem melhorar a qualidade das refeições das famílias. A este respeito pode-se citar o estudo de Porazzi (2013), o qual inferiu que programas governamentais como o PAA e o PNAE podem ser incentivadores da conservação das variedades tradicionais locais e da produção para autoconsumo. Segundo a autora, políticas públicas para agricultura familiar como o PAA e o PNAE podem modificar os padrões de cultivo e os hábitos alimentares, porém alerta que dependendo de como são executadas podem incentivar a produção para autoconsumo e a diversidade alimentar da propriedade ou fortalecer o abandono das variedades tradicionais e de cultivos básicos para alimentação, incentivando a compra de produtos industrializados de baixo valor nutricional.

A inclusão de alimentos cultivados na própria propriedade pode também diminuir os gastos com a aquisição de alimentos no supermercado, incrementando a renda, as refeições dos agricultores e favorecendo a qualidade da alimentação servida nas escolas, as cadeias curtas de abastecimento e, portanto a sustentabilidade do sistema agroalimentar.

Darolt (2012) corrobora com estas colocações ressaltando que o PNAE pode ser considerado um canal de comercialização sustentável, pois estimula proximidade geográfica dos produtores, permite uma melhor remuneração do produtor orgânico e um preço justo ao consumidor, dinamiza a economia local e diminui o impacto ambiental por exigir menos embalagens e menos transporte. O autor defende que por priorizar os alimentos ecológicos, o PNAE aumenta a sustentabilidade de forma geral, pois além de favorecer a saúde das crianças que consomem menos contaminantes químicos, promover mudanças de hábito alimentar e resgate cultural, o programa ainda contribui para a permanência dos agricultores em um meio ambiente produtivo e protegido.

Considerando este contexto e o caráter recente da legislação, pode-se inferir que se bem gerenciado e fiscalizado, o mercado institucional que se abre a partir de 2009 para os produtos da AF, tem condições de favorecer também a continuidade dos produtores no meio rural e estimular os jovens a sucederem seus pais no gerenciamento das propriedades, visto que o envelhecimento do campo já é discutido há alguns anos e pontuado como um sério problema a ser resolvido. O entrevistado SMA/2 relata que este é um problema comum na região:

A gente enfrenta vários problemas na agricultura familiar, e principalmente na nossa região tem bastante propriedade que tem essa questão de sucessão (SMA/2).

Ao ser questionada sobre os benefícios da compra da AF para o PNAE a NTR/2 faz uma consideração a este respeito:

Estamos vendo a questão do homem local estar saindo e indo para a cidade, os filhos vão para a universidade se formam, na cidade o campo de trabalho também está ficando saturado. A gente sem o homem do campo não vai comer né, eu acho que principalmente essa valorização do homem do campo. Aqui tem muitas famílias que vivem da agricultura então acaba tendo um retorno para eles mesmo, da gente não tá comprando do pessoal de fora e a família em casa estar produzindo (NTR/2).

Antes das exigências em favor da AF os alimentos poderiam ser adquiridos fora do território, levando os recursos para outras regiões, aumentando a distância entre a produção e o consumo e a presença de alimentos processados com maior prazo de validade. Portanto, considera-se que a aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar para o PNAE contribuiu sob diferentes aspectos para o desenvolvimento sustentável do território das ESG. As palavras do COOP/1, ao se referir aos benefícios do fornecimento de alimentos orgânicos para o programa, servem de exemplo neste sentido:

Um programa como esse, ele pode gerar vários outros benefícios, não só comida mais saudável e renda, mas na própria educação das crianças, de

onde vem esse alimento, como ele é produzido, que benefícios se têm no consumo. Então dá para trabalhar num programa amplo de educação né, educação ambiental e alimentar. Também tem a questão da manutenção do agricultor aqui nas encostas, produzindo com menos agressão do ambiente e da saúde (COOP/1).

A fala revela que os benefícios apontados não se relacionam exclusivamente ao aumento da renda, mas incluem a saúde, a proteção do meio ambiente a possibilidade de fazer EAN e ambiental com as crianças e reduzir o êxodo rural.

Considerando o exposto, ressalta-se a pertinência das proposições de Veiga (2010), ancoradas na publicação desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen, um indiano que recebeu o premio Nobel de economia em 1998. Para Veiga o desenvolvimento requer que sejam removidas as principais formas de privação de liberdades, entre elas a pobreza e a carência de oportunidades econômicas, que roubam das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória, de vestir-se e morar de modo apropriado. A pobreza no meio rural é um fato bem documentado, desta forma a liberdade de entrar em mercados pode ser uma contribuição importantíssima para o desenvolvimento, visto que participar do intercambio econômico tem um papel básico na vida social (VEIGA, 2010). Estas considerações colocam em evidência a oportunidade de mercado que se abre para o comércio dos produtos da AF por meio das compras públicas para o PNAE. Por um lado amplia-se a liberdade dos produtores em acessar este mercado, e por outro, a liberdade de milhões de alunos que por meio das refeições servidas na escola saciam a fome e tem acesso a alimentos mais frescos e a uma melhor nutrição. O autor supracitado informa ainda que, para Amartya Sen, a expansão da liberdade é o principal fim e o principal meio do desenvolvimento. Acrescenta que o desenvolvimento econômico pode ser muito importante como um meio de expandir as liberdades, mas estas dependem também de muitos outros determinantes (VEIGA, 2010). Portanto, ao analisar as contribuições das aquisições públicas do PNAE para o desenvolvimento, diferentes fatores além do aumento da renda devem ser considerados. Entre eles estão a valorização da condição de agricultor familiar como fornecedor de alimentos, o incremento na economia local devido maior circulação de dinheiro nos municípios rurais, a preferência pelos circuitos curto de comercialização que são mais sustentáveis do ponto de vista ambiental e social, além do

estímulo à produção orgânica e agroecológica, o que favorece a preservação do meio ambiente e da saúde de quem consome e produz os alimentos.

Cabe aqui citar a colocação de Sachs retirada do prefácio do livro escrito por José Eli da Veiga (2010, p. 9) “desenvolvimento não pode ser confundido com crescimento econômico, que constitui apenas a sua condição necessária, porém não suficiente”. Sachs adverte ainda que a sustentabilidade depende da capacidade das civilizações humanas se submeterem aos preceitos da prudência ecológica e do bom uso da natureza, o que reforça a importância da educação alimentar e ambiental na escola, para que desde cedo os alunos saibam de onde vem o que estão consumindo e os impactos deste consumo sobre o meio ambiente.

Acrescenta-se ainda que conforme verificado pela pesquisadora, as três cooperativas incluídas neste estudo fornecem alimentos para as escolas de diferentes municípios das ESG e também para centros urbanos maiores, sendo que parte deles é oriunda de sistemas orgânicos de produção, conhecidamente mais sustentáveis. Presume-se, portanto que o fornecimento para o PNAE possa estar contribuindo para modos de produção com menos impacto ambiental e para a saúde.

Ao se referir ao termo desenvolvimento sustentável, Sachs sugere que a adjetivação sustentável deveria ser desdobrada em socialmente incluyente, ambientalmente sustentável e economicamente sustentado no tempo. Os resultados desta investigação permitem inferir que o fornecimento de alimentos oriundos da AF para o PNAE contribuiu de maneira positiva para o desenvolvimento sustentável do território, nos termos propostos por Sachs e Veiga (2010).

Corroborando com as considerações acima, Triches (2010) acrescenta que as aquisições públicas alimentares consideradas sustentáveis são aquelas que promovem justiça social, benefícios ambientais e saúde para a população. Em seu estudo a autora apresenta indicativos de que a aquisição dos produtos da agricultura familiar pode fomentar o consumo de alimentos mais saudáveis pelos escolares e suas famílias, bem como o consumo dos alimentos produzidos localmente. Neste sentido, as colocações de Triches (2010) corroboram com o que foi discutido na seção 4.1.2 desta dissertação e com os achados de Porazzi (2013) no estudo realizado nas ESG, os quais relacionam o incremento na variedade de cultivos e alimentos consumidos pelas famílias dos agricultores estudados com as vendas para o mercado institucional.

Vale enfatizar que, segundo previsões do estudo IPC-IG (2013), quando todas as EEx estiverem cumprindo plenamente a legislação, o

PNAE será responsável por um orçamento de R\$ 1 bilhão para compras de agricultores familiares. O documento destaca ainda que o PAA e o PNAE combinados constituem uma das maiores iniciativas do mundo de compra institucional de alimentos que prioriza a aquisição de alimentos produzidos por agricultores familiares. Além de garantir renda para os agricultores, esses programas funcionam como redes de proteção social que melhoram a segurança alimentar e nutricional e garantem o acesso a alimentos saudáveis por grupos sociais vulneráveis, como crianças em idade escolar (IPC-IG, 2013)

A partir das colocações supracitadas e dos achados de campo pondera-se que a SAN dos alunos e agricultores pode ser favorecida pela maior disponibilidade e variedade de alimentos produzidos, pelo consumo e produção de alimentos orgânicos e pelo acesso a outros mercados e fontes de renda.

A próxima seção visa discorrer sobre a organização comercial das cooperativas e do grupo informal para atender as demandas do PNAE, bem como sobre os desafios e dificuldades enfrentadas pelos atores envolvidos no processo. Buscou-se ainda discutir aspectos relacionados ao fluxo de mercadorias que passam pelas cooperativas e são entregues para as escolas. Analisam-se, sob o ponto de vista dos atores entrevistados, os benefícios advindos da compra da AF para o programa, especialmente para os AF e suas organizações.

#### 4.3 ARTICULAÇÃO ENTRE AS DEMANDAS DO PNAE E A ORGANIZAÇÃO COMERCIAL DOS AGRICULTORES FAMILIARES – CONTRIBUIÇÕES, DIFICULDADES E RECOMENDAÇÕES

Nesta seção serão abordados os aspectos relativos ao funcionamento das cooperativas e do grupo informal de Lauro Müller e à organização para atendimento das demandas do PNAE, descrevendo brevemente a logística de entrega das mercadorias para as escolas e o fluxo das mercadorias. Visando complementar a argumentação construída na seção 4.2 buscou-se aqui apresentar informações que destacam as contribuições do programa para fomentar a economia local, compor a renda das famílias, valorizar o papel da AF, diminuir o êxodo e diversificar cultivos. Também serão expostas as dificuldades enfrentadas no processo de comercialização e distribuição de alimentos do ponto de vista dos entrevistados.



### **4.3.1 A organização dos agricultores familiares e o atendimento das demandas do PNAE.**

Apresentaremos aqui as informações levantadas por meio das entrevistas com os presidentes das cooperativas e do responsável pelo grupo informal. Também foram analisadas planilhas que continham dados sobre as vendas para o PNAE.

A cooperativa 1 surgiu em 2005 e hoje possui 200 famílias de cooperados, dos quais aproximadamente 100 produzem orgânicos e destas, cerca de 50 famílias entregam com maior intensidade para o PNAE. O COOP/1 destaca que no último ano (2013) aumentou o número de cooperados que fornece para o programa, chegando a 60 famílias. A produção dos agricultores convencionais que estão fazendo a transição é comercializada no PAA, enquanto para o PNAE fornecem somente orgânicos certificados pela Ecocert. Ferrari (2011) destaca a importância do PAA como instrumento para fazer a conversão dos agricultores para a produção orgânica.

O número de agroindústrias articuladas na rede da cooperativa é de 22, todas entregam para o PNAE diversos alimentos processados, algumas em maior volume, outras com pouca representatividade. A entrega nas escolas é feita a cada 15 dias. Um caminhão baú refrigerado passa nas propriedades e nas agroindústrias, recolhe a produção que já está toda organizada e entrega diretamente nas escolas. Portanto, não é usado depósito ou central de abastecimento, conforme detalha o COOP/1:

Depois de tudo negociado, chamada pública ganha, os contratos são estabelecidos e temos uma rotina. Toda sexta-feira nós temos uma relação de pedidos que são entregues para os produtores, detalhando que tipo de produto, que quantidade e dia da semana que o caminhão vai passar no estabelecimento. Então de acordo com essa programação cada um dos associados faz sua preparação, o caminhão passa, faz o recolhimento, chega aqui no escritório, nós confirmamos as entregas e o caminhão sai para entrega (COOP/1).

Pelas entrevistas e análise das planilhas que continham dados sobre as vendas para o PNAE percebeu-se que grande parte dos produtos fornecidos pela cooperativa eram processados nas agroindústrias, pois, devido à logística de distribuição, o fornecimento

de alguns alimentos *in natura* frescos como FVL ficava inviável. Conforme apresentado anteriormente no capítulo 3, confirmado pelo COOP/1 e por Ferrari (2011), o processamento em diferentes graus nas agroindústrias foi uma estratégia para não perder a produção dos gêneros mais perecíveis durante o transporte e para agregação valor.

Neste sentido, Teo e Monteiro (2012) salientam que existe um incentivo ao processamento dos produtos da AF para que alcancem melhores preços e gerem maior renda, e que este processamento pode ser interessante para a gestão do PNAE, pois o atendimento à legislação, quanto à destinação de 30% dos recursos para aquisição direta da agricultura familiar, torna-se mais exequível pela aquisição de alimentos mais extensamente processados. Porém, os autores advertem que os processados não podem substituir os *in natura*, que são fundamentais para saúde e nutrição dos escolares, oferecendo nutrientes sem a presença de aditivos químicos. Neste caso, os produtos das agroindústrias ganham destaque, pois alguns são apenas higienizados e congelados, sendo que os demais são pouco processados, feitos de maneira mais artesanal. Desta forma, apresentam vantagens comparativamente aos processados, ricos em sódio e aditivos químicos fornecidos pelas grandes indústrias que dominaram o mercado da alimentação escolar durante anos. Ferrari (2011) defende que os produtos processados nas agroindústrias familiares têm qualidade diferenciada, pois ao recuperar e revalorizar processos artesanais de processamento, a partir de um ‘saber-fazer’, resgatam um patrimônio histórico e cultural da sociedade catarinense.

O entrevistado COOP/1 apontou que as demandas do PNAE contribuem consideravelmente para manutenção econômica das agroindústrias, visto que o volume de entrega é grande. Estas demandas também se relacionam com surgimento de algumas das agroindústrias, pois conforme descreve Ferrari (2011), a primeira agroindústria da rede da cooperativa, readaptou sua estrutura para o abate e processamento de pequenos animais (frango caipira, peixes, leitões) atendendo uma oportunidade mercantil que se construiu em especial através do fornecimento de frango para a merenda escolar.

A cooperativa 1 tem um histórico de fornecimento para o PNAE desde 2001, por meio do programa Sabor e Saber, o qual, como já citado no capítulo 3, funcionou apenas dois anos. Sobre o histórico do processo de fornecimento para escolas o COOP/1 assinala:

O processo ele foi estimulado por um programa do estado né, o Sabor e Saber, e aí nos tivemos

um conhecimento nesse segmento, fomos aprimorando isso, mas as interrupções acabaram desmobilizando a produção. Agora a partir da lei nos aproveitamos todo aquele conhecimento que tinha né, de produzir itens variados para atender o cardápio completo e toda a estrutura de atendimento ponto a ponto. Nós aproveitamos esse conhecimento que vem desde lá de 2001, que utilizamos agora com esse volume maior de operação (COOP/1).

De acordo com o exposto acima se percebe que as disposições da resolução 38 de 2009, que obrigam a aquisição de produtos da AF, fortaleceram as vendas que a cooperativa já vinha fazendo para o mercado institucional e que a experiência anterior favoreceu o processo de atendimento desta demanda aumentada. Ferrari (2011) acrescenta que o mercado institucional de merenda orgânica criado pelo Sabor e Saber chegou a representar 50% do volume de venda dos produtos do território durante o período letivo, confirmando a importância deste mercado na história da organização. O autor aponta que se estabeleceram parcerias com outras organizações de agricultores orgânicos para poder atender à demanda da merenda por alguns produtos não produzidos na região, gerando a inclusão econômica de um maior número de agricultores. Foi também promovido um encontro visando troca de experiências culinárias entre merendeiras e agricultoras, bem como a visita de professores e diretores das escolas para conhecerem as propriedades e unidades agroindustriais. Estas colocações sinalizam que o fornecimento para a alimentação escolar teve repercussões positivas mesmo antes da obrigatoriedade legal, estimulando a troca de informações entre os diferentes atores envolvidos e visitas *in loco*, o que possibilita conhecer as distintas realidades entre a produção e o consumo de alimentos no âmbito do PNAE, que envolve a produção agrícola, a comercialização, a distribuição e o preparo das refeições dos escolares. Experiências como esta devem ser colocadas em prática, pois sem dúvida podem contribuir para a melhor governança de todo o processo.

Baseados na argumentação de Azevedo e Rigon (2011) e em dados estatísticos do FNDE, Teo e Monteiro (2012) pontuam que o conjunto de orientações dado pela base legal do PNAE a partir de 2009 representa, inequivocamente, um dispositivo de aproximação entre a agricultura familiar e uma política pública que atende um grande contingente populacional, a partir de um orçamento expressivo.

Acrescentam ainda que essa aproximação surge como um mecanismo intersetorial com potencial para alavancar transformações significativas no âmbito da agricultura familiar, indo na direção da sustentabilidade do sistema alimentar.

O entrevistado revelou que as vias de comercialização mais importantes para a cooperativa 1 têm sido supermercado, PAA e PNAE, sendo que as outras formas de comercialização não são representativas. Destaca que fornecem uma grande quantidade de alimentos para o restaurante universitário da UFSC, sendo que esta demanda é bastante significativa, com cerca de 10 mil refeições por dia, perfazendo quase um milhão de reais.

O COOP/1 relatou que em 2013 o fornecimento para o PNAE superou o PAA, mas isso é uma coisa recente, pois o histórico anterior mostrava que as vendas para o PAA eram mais significativas. Segundo ele, em 2014 a grande tendência é que o PNAE continue superando o PAA. Estas informações sugerem que as EEx estão buscando se adequar às exigências legais e assinala que com o passar do tempo as aquisições para o programa podem se tornar mais efetivas.

Os entrevistados consideram o PNAE um mercado mais seguro que o PAA, que pode aprovar ou não o projeto de venda e conforme citado anteriormente passou por sérios problemas em 2013, os quais afetaram a cooperativa. Porém, destacam que no âmbito do PNAE a compra depende muito dos gestores e ainda há muita concorrência por parte das empresas que historicamente forneceram para o programa:

Eu acredito que a lei está estabelecida e ela deve ter continuidade, a gente sabe das pressões que tem pelo interesse financeiro, esse é um segmento que movimenta muito recurso e, caso a agricultura familiar se consolide, quanto mais expressão ela tomar, mais resistência ela vai ter por parte dos grupos econômicos que estão envolvidos nesse processo. É necessário que esse programa tenha maior efetividade na aplicação, ainda há muita dificuldade de implementar (COOP/1).

Eu acredito que a lei do PNAE vai continuar, não vejo porque parar, a não ser que tenha uma pressão muito grande das prefeituras que não estão gostando do projeto, porque os preços pagos pelo produto da agricultura familiar as vezes são mais altos que no mercado convencional (EGI/3).

A força da competitividade das indústrias de alimentos é pontuada por Teo e Monteiro (2012) que defendem que tanto os alimentos *in natura* como os processados pelas agroindústrias da AF apresentam características que podem favorecer a qualidade nutricional das refeições dos escolares. Neste sentido, apresentam estudos que argumentam a favor da maior utilização destes produtos, indicando que a aquisição da agricultura familiar representa uma oportunidade para inserir na alimentação escolar alimentos saudáveis, de baixo ou nenhum nível de processamento, e integrantes dos repertórios alimentares locais, com formas de preparação caseira e articuladas com os modos de comer em família.

Quanto ao fluxo das mercadorias e cadeias de distribuição no âmbito do PNAE, a pesquisa de campo revelou que as propriedades e agroindústrias responsáveis pela produção estão distribuídas em Santa Rosa de Lima, Anitápolis, Rio Fortuna, Gravatal, Laguna e Imaruí. No período estudado (2010 a 2013), a cooperativa forneceu alimentos para as escolas situadas em diversos municípios: Santa Rosa de Lima, Antônio Carlos, Gravatal, Águas Mornas, São José, Florianópolis, Rio Fortuna e Balneário Camboriú. Portanto, os alimentos foram produzidos e distribuídos dentro e fora do território, por meio de cadeias alimentares curtas.

Cabe reforçar que conforme Ferrari (2011), há três tipos principais de cadeias alimentares curtas: *face-to-face*, de proximidade espacial e espacialmente estendida. Este parece ser o caso dos produtos fornecidos pela totalidade das cooperativas incluídas neste estudo, bem como pelo grupo informal e pelos agricultores individuais, os quais cultivavam e distribuíam os alimentos somente nos limites do próprio município.

Destaca-se que a análise da circulação de mercadorias das organizações da agricultura familiar incluídas neste estudo permite inferir que a distribuição no âmbito do PNAE ocorre via cadeias curtas de proximidade espacial. As cooperativas 1 e 2 atendem além do território cidades maiores que não conseguem suprir suas próprias demandas, mas apesar de os produtos estarem indo para regiões mais distantes da produção, certamente as novas regulamentações em favor da compra da AF contribuíram para o encurtamento das cadeias de distribuição, pois anteriormente os produtos poderiam vir de grandes distribuidores, atrelados a sistemas de distribuição que distanciam a produção do consumo. Ferrari (2011) cita diversas iniciativas empreendidas em Santa Catarina por cooperativas da AF que compõem o contexto das cadeias agroalimentares curtas, entre elas destaca a

cooperativa 1. Cabe informar que a mesma trabalha também com distribuição por meio de cadeias longas, inclusive exporta seus produtos para outros países, porém fora do âmbito do PNAE. Segundo Ferrari (2011), a partir de 2000 houve uma reestruturação na gestão da rede de pequenas agroindústrias que fazem parte da cooperativa 1, redefinindo mercados e priorizando produtos com maior valor agregado, passando dos produtos de beneficiamento mínimo *in natura* para os processados não perecíveis.

Os dados supracitados apontam para a relevância do fornecimento para o PNAE, visto que a cooperativa atendeu vários municípios, incluindo três de maior porte, onde o volume de alimentos adquiridos é bastante significativo. A declaração do COOP/1 demonstra a magnitude e importância das compras dos municípios maiores:

Na prefeitura da grande Florianópolis a chamada pública tá prevista para mais de um milhão de reais, esse valor é os 30% do que é repassado pelo FNDE, imagina quanto eles não gastam no total com a alimentação escolar. Em municípios como São José, Palhoça, Biguaçu, que tem volume maior de habitantes isso é muito significativo né, e esse programa precisaria funcionar para que a coisa fizesse a diferença, tivesse um envolvimento grande dos agricultores familiares, seria nesses grandes centros (COOP/1).

Conforme foi apontado na seção 4.1.2 é necessário verificar, por meio de estudo mais aprofundado, se o atendimento das cidades de maior porte não prejudicou o fornecimento dos municípios mais próximos, pesando os prós e contras, já que todos os presidentes entrevistados defendem que o atendimento das demandas dos grandes centros é importante para a sustentabilidade das cooperativas.

A tabela 14 faz a distinção das vendas da cooperativa 1 para o mercado formal e institucional em 2010, 2011 e 2012, conforme apresentado na publicação de Guzzatti (2012) e dados coletados em campo.

Tabela 13 - Comparação de vendas entre mercado formal e institucional (PAA e PNAE)

Mercado	2010 (R\$)	2011 (R\$)	2012 (R\$)*
Institucional	961.387,43	1.247.075,65	1.957.207*
Formal	924.879,12	1.530.448,51	1.896.362*

Total	1.886.266,55	2.777.524,16	3.853.569*
-------	--------------	--------------	------------

Fonte: Guzzatti (2012). \* COOP/1

Pela tabela 14 percebe-se que as vendas da cooperativa para o mercado institucional aumentaram 103,5% em dois anos (2010 – 2012). A partir de 2011, houve um crescimento de 29,7% sobre 2010 e um grande salto de 56,4% no ano de 2012 em comparação com 2011, chegando próximo de R\$ 2 milhões. Estes dados evidenciam que o mercado institucional criado pelo PAA e pelo PNAE tem aumentado sua importância como via de comercialização dos produtos, contribuindo para sustentabilidade econômica da cooperativa e para os agricultores familiares do território.

Estas considerações são confirmadas por Guzzatti (2012) quando coloca que um dos focos da COOP/1 é o mercado institucional, ou seja, PAA e PNAE. Segundo a autora em 2012 a cooperativa comercializava para 182 instituições, de 12 municípios de Santa Catarina. Destaca o Restaurante Universitário da Universidade Federal de Santa Catarina e a rede pública de ensino do município de São José/SC, que adquiriu cerca de 50% dos alimentos consumidos pelos estudantes. Acrescenta, ainda, que em 2010 o faturamento mediante licitações foi pouco significativo, equivalendo a pouco mais de 1% do total do mercado institucional, porém em 2011 este valor aumentou para 38%. Acredita-se que como a exigência da compra de 30% da AF passou a vigorar realmente no ano de 2010, possivelmente tenha contribuído para este aumento de 37 pontos percentuais no ano de 2011, visto que passado mais de um ano as entidades executoras e as organizações da AF estavam mais preparadas para atender a legislação no que diz respeito à compra da AF.

A cooperativa 2 surgiu em 2005 no município 2, mas possui abrangência estadual, com cooperados em municípios de fora da região, como São João do Sul e Santa Rosa do Sul onde a cooperativa tem sede. Conta com 350 cooperados, dos quais em torno de 20 produzem orgânicos. Considerando todos os municípios que possuem sede da cooperativa, no total contam com 18 agroindústrias, sendo que uma delas fica anexa à cooperativa no município 2. Possui dois caminhões e uma caminhonete saveiro para distribuição de produtos, mas os próprios agricultores também realizam entregas.

Em 2007, a cooperativa 2 começou a comercializar alimentos para o mercado institucional por meio do PAA e em 2009 passou a fornecer também para o PNAE. O entrevistado da COOP/2 não soube

informar quantos agricultores fornecem somente para o PNAE, “essa organização a gente ainda não consegue ter”.

Quanto ao fluxo das mercadorias, a pesquisa de campo revelou que as propriedades e agroindústrias responsáveis pela produção entregue ao PNAE estão distribuídas em cinco municípios: Rio Fortuna, Grão Pará, São Ludgero, Braço do Norte e Laguna, sendo três do território estudado. Os gêneros são entregues para escolas de nove municípios, a saber: Grão Pará, São Ludgero, São Matinho, Tubarão, Laguna, Capivari de Baixo, Araranguá, Rio Fortuna e Braço do Norte, sendo que quatro pertencem ao território estudado e os demais estão localizados nas proximidades.

Portanto, as EEx estão dando preferência para os alimentos produzidos localmente, no território ou região próxima, respeitando as disposições legais. Isto contribui para construção e manutenção de cadeias curtas de proximidade espacial no âmbito do PNAE, mais sustentáveis do ponto de vista ambiental e econômico. As cadeias curtas são uma dimensão chave para a emergência de novos padrões de desenvolvimento rural, por seu potencial em ressocializar e realocar os alimentos aproximando o consumo da produção, corroborando com as disposições legais referentes à compra localizada e ao respeito à cultura e hábitos das comunidades (FERRARI, 2011).

O entrevistado da COOP/2 referiu que em 2012 o PAA ainda tinha maior relevância entre as vias de comercialização da cooperativa, mas com os problemas apresentados em 2013 houve uma redução no fluxo de vendas para o PAA e o PNAE passou a ser o principal mercado para os produtos da cooperativa:

O PAA tá com vários problemas de decadência, não tá sendo prioridade, a Conab tem mudado a regra constantemente, então tem diminuído esse fluxo, esse ano ainda não aprovou nenhum projeto, estamos trabalhando com o projeto de 2012, então por isso que o foco foi forte no PNAE esse ano, muito mais que em 2012. Hoje o que tá dando sustentação para cooperativa é o PNAE. Mercado convencional é meio que pequeno, não tem como focar toda a produção ali, a gente ainda não conseguiu conquistar essa outra oportunidade (COOP/2).

A declaração não deixa dúvidas sobre a importância das demandas do PNAE para a sustentabilidade da cooperativa e reforça a



ideia de que as EEx estão aos poucos se adequando às exigências legais com reflexos nas vendas das cooperativas da AF. Cabe frisar que as entrevistas sinalizaram que o PNAE vem crescendo e se tornando um mercado promissor para as organizações da AF. Silva et al (2013, p. 4) apontam para o PNAE como um mercado mais seguro quando colocam:

O PAA pode ser gerido pela CONAB, pelo município ou pelo estado. Nestes dois últimos casos, sua aplicação depende do envio de projetos ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e sua aplicação e continuidade estão ligadas à gestão política local. Já o PNAE está obrigatoriamente presente em todos os municípios da Federação.

A entrega para as escolas é realizada semanalmente ou quinzenalmente, variando conforme o município. Em alguns municípios a entrega é feita em uma central de abastecimento que se responsabiliza por distribuir nas escolas, em outras a entrega é feita ponto a ponto na própria escola. Quanto ao recebimento e organização da produção que vem das propriedades rurais cooperadas, verificou-se que em alguns municípios o agricultor entrega na sede da cooperativa, que se encarrega de distribuir para as escolas. No município 2 a cooperativa busca os produtos na propriedade, organiza e embala e distribui nas escolas. Existem ainda municípios que os produtores entregam direto nas escolas. Pelas entrevistas com os diferentes atores percebe-se que esta aproximação entre os AF e as escolas ou EEx, fortalece vínculos de proximidade dos agricultores com os nutricionistas, merendeiras, gestores e conselheiros do CAE, conferindo mais segurança sobre a qualidade dos produtos comercializados.

Neste sentido, Ferrari (2011) argumenta que os produtos da agricultura familiar apresentam vantagens estratégicas quando associados à tradição, à natureza, ao artesanal e ao local, pois estes aspectos estão sendo cada vez mais valorizados. O autor acrescenta que a expansão dos mercados de proximidade se firma pela reputação, mesmo em condições de comércio informal, sendo estimulados por políticas locais como a aquisição de alimentos para a merenda escolar.

No município 3, os gêneros da AF eram fornecidos pela cooperativa local e por um grupo informal articulado pela EPAGRI municipal. A cooperativa 3 foi criada em novembro de 2005 como cooperativa de produtores de leite. Segundo o COOP/3, a cooperativa

estava “meio parada até em fevereiro de 2013”, quando ele assumiu a presidência. Neste ano contava com 39 cooperados, aguardando a aprovação em assembleia de outros 15 produtores. Até o período da coleta de dados (novembro de 2013) oito cooperados também produziam hortaliças e havia sete agroindústrias, sendo três panificadoras, duas de carne (suína e bovina), uma de queijo e uma de mel.

Verificou-se pelos documentos relativos às vendas para o PNAE que todos estes produtos eram entregues para as escolas do próprio município, portanto a compra era localizada e distribuída por meio de cadeias curtas. Os produtos fornecidos para o PNAE eram coletados nas propriedades pelo GESF/3, um funcionário da prefeitura que é técnico agrícola e se responsabiliza por toda a organização das mercadorias, desde o recolhimento nas propriedades até a distribuição nas escolas municipais. A declaração do COOP/3 sugere que esta forma de organização facilitou o trabalho dos agricultores e aumentando o número de fornecedores do PNAE:

No ano passado (2012), os produtores saíam da propriedade para entregar nas escolas ou na garagem da prefeitura, aí dali eles faziam a distribuição. Esse ano (2013) é coletado na propriedade, passa o caminhão da prefeitura vai coletando e depois já vai entregando nas escolas, faz a logística, onde motivou mais alguns produtores a produzir, porque não tinha como levar, tinha que pagar, e hoje eles vem na porta (COOP/3).

As colocações acima são reforçadas por Silva et al. (2013) que em um estudo perceberam que a logística tem se mostrado um dos maiores gargalos na aquisição de produtos da AF, já que nem toda prefeitura dispõe ou tem condições de se responsabilizar pelo frete, prejudicando especialmente os agricultores individuais que têm dificuldade em adquirir um veículo para transporte. Terceirizar o frete em alguns casos pode reduzir substancialmente a renda obtida.

O COOP/3 também referiu que a produção é feita praticamente sem uso de agrotóxico, mas as propriedades ainda não são certificadas, por que isso demanda custos que ainda não podem ser assumidos. O entrevistado não tinha a informação sobre a possibilidade da certificação participativa e de que no âmbito do PNAE os orgânicos podem ser comercializados com acréscimo de 30% no valor da tabela da CONAB.

Estas constatações assinalam que os agricultores ainda desconhecem informações importantes que poderiam fomentar o cultivo orgânico no município e a certificação dos produtos, aumentando a renda das famílias com menor agressão ao ambiente e à saúde. Esta informação foi confirmada pelo extensionista da EPAGRI local e pelo GESF/3, os quais têm estreito contato com os produtores e estão buscando estimular a certificação dos produtos, como demonstrado a baixo:

Eu entrei em contato com o cara que dá o selo de certificação, porque eu sei que tem produtores que não utilizam agrotóxico nenhum, a gente sabe que é orgânico, ali ele não usa nada, ele deixa vim pelo tempo, daí que eu comentei com o cara que seria fácil de conseguir para estes produtores o selo (GESF/3).

O COOP/3 enalteceu a que o município tem uma produção significativa de leite, e com apoio da prefeitura e do governo federal estão se preparando para instalar no município um laticínio da AF, pois atualmente o leite que produzem vai todo para os laticínios industriais da região:

A gente já tem um terreno, já tem R\$ 300 mil de equipamento licitado, tem mais R\$ 500 mil que vai entrar em licitação agora para construção das edificações, a gente tem a planta do laticínio pronta. A expectativa desse é que a gente beneficie o leite não só do município, porque ele vai ter uma estrutura ....ele tem uma projeção de 20 anos. Agente tá trabalhando em cima disso, então a gente vai conseguir trabalhar o potencial máximo da estrutura, uns 150 mil litros, hoje dentro no município a gente tem de 8 a 10 mil.

Segundo o entrevistado a construção deste laticínio vai possibilitar um aumento na produção leiteira e o incremento no valor agregado dos produtos, contribuindo para renda dos produtores e possibilitando que o dinheiro passe a circular mais no próprio município. A intenção é comercializar os produtos no território das ESG, inclusive no âmbito do PNAE, já que alguns prefeitos da região se mostraram interessados em adquirir bebida láctea se o laticínio realmente sair do papel.

Os achados desta investigação permitem inferir que esta seria uma solução interessante para o território como um todo, visto que aproveitaria o potencial da AF local para produção de leiteira e favoreceria a autonomia dos produtores e a geração de renda, já que atualmente todo leite é beneficiado nos laticínios industriais. Além disso, os laticínios produzidos pela AF poderiam ser adquiridos pelas EEx do território, contribuindo para o encurtamento das cadeias de distribuição destes produtos, que como foi constatado, são fornecidos por empresas distantes do território, levando os recursos para outras regiões. Em Santa Catarina são poucos os laticínios geridos por agricultores familiares, portanto esta seria uma possibilidade de aumentar a oferta e variedade de gêneros oriundos da AF a serem adquiridos no âmbito do PNAE, já que existe a exigência da compra de produtos com essa procedência e os laticínios são produtos importantes para a nutrição dos escolares. O agrônomo da EPAGRI do município 2, faz comentários interessantes a este respeito:

Hoje o leite da merenda na verdade vem de fora, o leite da região aqui é todo para queijo, que também tem dificuldade de entrar na merenda escolar, porque a maioria das queijarias é de empresários e não de agricultores familiares (EPA/2).

Só tem uma cooperativa que tem leite e é de agricultores, então tem essa dificuldade de incluir na merenda [...] eu até dei uma ideia pro pessoal da cooperativa: porque não pega um grupo de 20 agricultores que entregam leite para um determinado laticínio e terceiriza para embalar esse leite com a marca da cooperativa para entregar para o PNAE? O leite é dos agricultores só que o laticínio seria terceirizado (EPA/2).

Os três depoimentos supracitados reforçam que existe a necessidade de discutir, entre todos os atores envolvidos no processo de compra, as possibilidades de fomentar a produção leiteira oriunda da AF do território por meio da inclusão de laticínios na alimentação escolar. A troca de informações entre os atores e as EEx, inclusive de diferentes municípios do território, deve ser estimulada como forma de melhorar a governança do programa, gerando benefícios para quem produz, compra e consome os alimentos oriundos da AF.

Para obter as informações sobre o fornecimento dos alimentos para as escolas pelo grupo informal, a entrevista foi feita com o extensionista da EPAGRI, entidade articuladora responsável pelo grupo (EGI/3). O mesmo informou que além da produção de olerícolas o grupo tem um produtor de panificados, uma agroindústria de carne suína e um produtor de mel que por “não ter a unidade com o serviço de inspeção, manda embalar seu produto em Içara”. Todos estes produtos são entregues para as escolas.

Este grupo informal é constituído por 11 produtores, todos produzindo sem agrotóxicos, mas ainda sem certificação. O grupo se auto intitula “Grupo de Produtores Orgânicos Ecomüller” e recebeu este nome em 2011, quando foi iniciado o trabalho junto à prefeitura para incluir os produtos no PNAE, o que aconteceu a partir de 2012, conforme o depoimento do EGI/3:

Em 2012, aconteceram as primeiras vendas para o mercado institucional, de R\$ 32mil reais. Foram 28 produtos para a merenda escolar, fornecidos por 11 produtores. Todos orgânicos, porém sem certificação. A gente já está discutindo hoje uma certificação, não com todos eles, porque alguns ainda têm dúvidas quanto a isso por causa das regras e do custo (EGI/3).

O exposto acima reforça que existem no município agricultores produzindo sem agrotóxicos e que a certificação está sendo discutida, mas a questão dos custos e das regras a cumprir ainda geram dúvidas quanto aos benefícios. O EGI/3 relatou que está verificando a possibilidade do grupo passar a fazer parte da rede ECOVIDA por conta do menor custo atrelado à certificação participativa. A falta de assistência técnica foi citada como uma das dificuldades para conseguir a certificação.

Neste sentido, Teo e Monteiro (2012) advertem que existe uma demanda recorrente dos produtores rurais por apoio técnico para implantação de sistemas de produção agroecológica, aos quais o marco legal do PNAE confere prioridade. Acrescentam que esses sistemas representam uma possibilidade de obtenção de melhores preços para os produtos da AF, também pelo valor agregado de qualidade intrínseca.

Conforme relatado anteriormente, no município 3 as escolas são abastecidas por meio das compras via PAA e PNAE. Cabe frisar que segundo o COOP/3 e o EGI/3, os problemas no PAA geraram

insegurança para os agricultores. Além disso, pelo exposto na seção 4.1, ficou claro que os problemas do PAA influenciaram muito negativamente o fornecimento de FVL frescos no final de 2013, visto que grande parte dos gêneros foi adquirida por meio deste programa. Como forma de evitar estes problemas recomenda-se que o município se adeque à legislação pertinente ao programa e passe a adquirir os alimentos via PNAE. Somente assim poderá comprovar os investimentos em gêneros oriundos da AF e ao mesmo tempo gerar mais estabilidade no fornecimento e segurança para os AF. Silva et al. (2013b) mencionam que o PNAE possui verbas maiores que o PAA e é um programa obrigatório, presente em todos os municípios da Federação, portanto é mais seguro para os produtores rurais.

Segundo o EGI/3 em 2013 as vendas do grupo informal para o PNAE aumentaram para R\$ 52 mil reais, mas na chamada pública diminuiu o número de produtos de 28 para 14 itens, dificultando a entrega do volume necessário para suprir a demanda das escolas municipais, como revela a declaração:

Quando diminui muito drasticamente os itens da chamada pública dificulta principalmente pra esses agricultores pequeninos né, porque daí o mesmo produtor tem que entregar uma quantidade maior do mesmo produto, daí começou a ter alguns problemas para atender a demanda, mas a gente conseguiu (EGI/3).

O exposto acima reforça a importância de que os cardápios e a chamada pública sejam elaborados considerando a diversidade de cultivos e a vocação agrícola local, gerando benefícios para a SAN dos alunos e dos agricultores, ao mesmo tempo em que facilitam o atendimento da demanda. Mais uma vez fica claro que a troca de informações é importante para que a governança do programa seja mais efetiva, envolvendo diferentes atores na solução dos problemas e entraves que impedem o melhor andamento do processo de aquisição no âmbito do PNAE. Reunir os atores para a troca de informações sobre a oferta e a demanda no âmbito do programa foi uma estratégia colocada em prática no município, buscando minimizar os problemas:

A gente fez uma reunião com os responsáveis pela licitação, discutimos com a nutricionista dentro das normas do PNAE o que seria melhor pro cardápio e o que os agricultores tinham e

poderiam oferecer. Cada agricultor disse o que estava produzindo e o volume que poderia vender e a chamada pública vai ser baseada nisso. Mas isso a gente tem que ir construindo, conversar antes né, fazer um acordo pra conseguir distribuir no ano conforme a produção sazonal (EGI/3).

Apesar dos problemas relatados o EGI/3 mencionou:

Esse ano teve um diferencial grande, aumentou mais o recurso, foi para R\$ 53 mil reais/ano, então os agricultores estão mais felizes porque conseguimos praticamente não o dobro, mas aumentou o valor né, e a gente tá conseguindo manter o preço máximo que eles colocam na chamada pública.

Segundo o entrevistado, a renda obtida pela venda para o PNAE contribui de maneira importante para o sustento das famílias e comparando com as outras vias de comercialização considera que o lucro obtido por meio da venda para o PNAE é muito bom. A seguir são explicitadas algumas das dificuldades constatadas por meio das entrevistas com os atores representantes da AF.

#### **4.3.2 Desafios e potencialidades das aquisições públicas da AF para o PNAE**

Todos os atores entrevistados, mesmo os que não são representantes dos agricultores familiares, referiram que a aquisição de alimentos da AF traz benefícios e contribuições importantes, especialmente relacionadas ao fato do dinheiro ficar no município ou no território; ao incremento da renda e da subsistência dos AF; ao aumento das agroindústrias; à diversificação de cultivos; ao incentivo para os sistemas agroecológicos de produção, protegendo a saúde de quem consome e planta; à qualidade das refeições servidas e à melhoria nos hábitos alimentares, afetando positivamente o estado nutricional, a saúde e a SAN.

Alguns depoimentos ilustram estes apontamentos:

Hoje a gente senta, pensa , faz uma análise e vê que tem mercado onde vender, tanto o PNAE

como o mercado convencional, tem preço e tem gente interessada (COOP/3).

Eu coloco pros meus agricultores para eles ficarem contentes que nós estamos conseguindo o preço máximo que a prefeitura coloca, então eles estão conseguindo um preço muito bom e isso incentiva (EGI/3).

O PNAE traz um recurso interessante, por que o pessoal tinha só leite ou fumo, então houve uma contribuição a mais, diversificou a produção e a fonte de renda, o lucro obtido pelas famílias por meio da venda do programa ele é bom (COOP/2).

Um programa como esse ele pode gerar vários outros benefícios e não só a renda, ou comida mais saudável. Pode ajudar educação das crianças, dá para trabalhar educação ambiental e alimentar, né. (COOP/1).

Esse ano foi feito uma chamada pública, em torno de 56 mil, e a gente já teve uma reunião com prefeito, secretária da educação, secretário da agricultura, eles se comprometeram em comprar os 30% da merenda no ano que vem, mais o excedente que eles estão comprando de fora, então isso vai dar um volume que vai ultrapassar os R\$ 200 mil, um recurso que vai ficar dentro do nosso município né, que tava indo para fora (COOP/3).

Turpin (2008) enfatiza que embora o PNAE ainda seja pouco estudado como uma política federal integrada, já apresenta incontáveis exemplos de como promover a inserção competitiva da agricultura familiar no mercado institucional, com aumento na apropriação e circulação de riqueza, gerando efeito multiplicador na economia local.

No que diz respeito à contribuição do PNAE para a sustentabilidade econômica das organizações da AF, cabe frisar que 44,44 % (n=7) dos entrevistados fez referência a ao fornecimento de alimentos para as escolas estaduais como forma de alavancar as vendas de produtos oriundos da AF, gerar renda e desenvolvimento rural. Os depoimentos ilustram esta questão:



Precisa ser feito um passo a passo, temos condições de expandir muito, e atender as escolas do estado seria uma grande oportunidade. Você imagina que nas Encostas da Serra nós temos 200 famílias de associados, isso não dá 1% das famílias produtoras aqui, então tem muita gente para envolver, a gente tá falando de nove municípios ou mais, então são muitas famílias de produtores (COOP/1).

Hoje por exemplo eu tô perdendo produto, precisa ter mais espaço pra comercializar, porque os programas que tem hoje não dão conta. A demanda do PNAE ela é menor do que podemos oferecer, se atender o estado teria capacidade de triplicar nossa produção, se tivesse essa segurança hoje (COOP/2).

A ideia é que a gente atenda o PNAE no estado, então há esse trabalho aqui, essa manifestação. O estado se comprometeu a esse ano já ter comprado direto da agricultura familiar mas não comprou né, esses 30% dá em torno de R\$12 milhões que deixou de ficar aqui dentro do nosso estado com os nossos agricultores (COOP/3).

Conforme apontado nos depoimentos e confirmado pelos dados apresentados na tabela 12 (seção 4.2) a contribuição das aquisições públicas de alimentos provenientes da AF no âmbito do PNAE poderia ser mais expressiva se todas as escolas da rede estadual de educação, espalhadas pelos diferentes municípios de Santa Catarina recebessem alimentos produzidos pelos pequenos produtores rurais de seu entorno próximo, como prevê a legislação pertinente ao programa. De acordo com os dados da tabela 12, entre 2010 e 2012, o percentual máximo investido pelo governo do Estado em alimentos provenientes da AF foi de 1 % do total de recursos transferidos pelo FNDE. Se as regulamentações em favor da AF tivessem sido cumpridas pelo governo do estado, apenas nestes três primeiros anos de vigência da resolução 38/2009, R\$ 51.593.010,00 poderiam ter sido utilizados para a compra de produtos oriundos da AF em Santa Catarina, contribuindo para a economia dos municípios onde a agricultura familiar é preponderante. Este montante teria movimentado a economia do estado, gerando a

inclusão de um maior número de agricultores familiares ao mercado institucional criado pelo PNAE, contribuindo para sua reprodução social.

Segundo o Conselho Estadual de Alimentação Escolar, o não cumprimento da aplicação do mínimo de 30% da verba do PNAE na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar local é apenas uma das irregularidades relacionadas à terceirização, pois também constataram grande quantidade de produtos industrializados e hortifrutigranjeiros em estado de decomposição, visto que os produtos são distribuídos por meio de cadeias longas, tendo sua qualidade afetada. A este respeito cabe enfatizar que a compra de produtores locais facilitaria a inclusão de FVL frescos de qualidade e alimentos menos processados nos cardápios, preservando as práticas alimentares locais saudáveis, conforme demonstrado na seção 4.1.

Carvalho (2009) frisa que nos casos de terceirização da alimentação escolar é necessário redobrar os cuidados quanto ao contrato com a empresa fornecedora das refeições, principalmente em relação ao valor pago, pois muitas vezes é condizente com menor preço, afetando a qualidade dos alimentos e definição das porções a serem servidas.

Destaca-se que em 2013 o Ministério Público Federal deu um prazo de 30 dias para melhorias na merenda escolar de SC e recomendou o início da progressiva implantação da "desterceirização" do fornecimento de merenda escolar, planejando um novo modelo de execução do PNAE (DIÁRIO CATARINENSE, 2013). O COOP/1 exprime sua opinião a respeito da desterceirização e explica por que a partir do modelo atual não é possível prestar contas do investimento em produtos da AF, inviabilizando a compra:

Não tem muita previsão de cancelar a terceirização como tinha uma proposta clara do governo Colombo, ela não vai acontecer agora em curto prazo. Quem prepara as refeições são as terceirizadas, hoje não entregamos nada para as terceirizadas, porque o que seria entregue não poderia ser baixado desses 30%, porque a venda para uma terceirizada ela não caracteriza venda para o governo. Então não dá para prestar conta como investimento na agricultura familiar (COOP/1).

Segundo a base legal que rege o programa o preparo das refeições é uma atribuição dos governos ou das unidades executoras, portanto,

não deve haver terceirização no setor (CUNHA, SOUSA, MACHADO, 2010; BRASIL, 2009b, SANTA CATARINA, 2002). Neste sentido, a terceirização pode ser considerada um retrocesso e até mesmo um contrassenso, se configurando como uma importante questão a ser discutida pelos órgãos competentes do governo do estado, pelas organizações da AF e por toda a comunidade escolar. É necessário buscando uma alternativa viável para que as escolas estaduais recebam alimentos provenientes da AF, mesmo que a terceirização continue. Os dados da tabela 12 comprovam a importância deste debate e de ações práticas destinadas a modificar radicalmente a forma de gestão do PNAE no estado de Santa Catarina, pois como ficou demonstrado, os investimentos na aquisição de produtos da AF chegaram ao máximo de 1%, desrespeitando os preceitos dispostos na base legal do PNAE.

Um exemplo de ação visando estimular o debate e promover a inclusão de produtos da AF nas escolas da rede estadual é o programa Mais Gestão, do MDA, que segundo o site do Ministério “promove o fortalecimento de cooperativas da agricultura familiar por meio da qualificação de seus sistemas de gestão (organização, produção e comercialização)” e tem o objetivo de “qualificá-las e garantir o acesso a mercados, especialmente ao aberto pelo PNAE” (BRASIL, 2014).

Conforme relatado na entrevista com o representante do instituto Cepa/SC da EPAGRI Florianópolis:

O programa propõe aproximar as organizações da AF, as entidades executoras e outras instituições envolvidas na implementação da Lei 11.947/09, facilitando a construção de arranjos institucionais e a troca de informações sobre demanda e produção de alimentos no contexto da gestão das aquisições públicas para o PNAE (EPA/FLN).

Muitos entrevistados citaram que o as compras para o PNAE, se bem executadas, ao longo dos anos podem contribuir para diminuição do êxodo rural, bastante comum no território:

O êxodo rural principalmente dos jovens é um problema sério, a gente não pode bloquear isso, mas o PNAE é uma alternativa que pode contribuir para manter a renda dos agricultores. Nós temos muitos agricultores aqui do município que ainda tem lavoura de fumo, então assim, o programa pode contribuir para aquelas famílias

que as vezes não tinham uma renda e tiveram uma rendinha agora com o PNAE, se não teriam renda, por que o fumo não sustenta o ano todo (EGI/3).

Eu acho que a compra da prefeitura pros alunos contribui sim pra questão do êxodo, mas tem que aperfeiçoar, não é só o programa que resolve, eu acho que é um conjunto de ações que tá fazendo a diferença. Principalmente onde a gente atua aqui né, esse trabalho com a juventude, a questão da própria renda, o PNAE criou uma oportunidade né, principalmente para a juventude e pro surgimento de agroindústria (COOP/2).

Carvalho (2009) relata que a cada ano o mercado institucional criado pelo PNAE vem se tornando um atraente negócio que movimentava bilhões de reais, o que demonstra seu potencial para auxiliar as comunidades e governos locais na resolução de problemas políticos, sociais, econômicos e ambientais relevantes, como é o caso do êxodo rural.

As contribuições relacionadas à diversificação de cultivos se sobressaíram entre as demais, pois apareceram nas falas com muita frequência (66,66% dos entrevistados). Abaixo estão alguns exemplos:

Nossa cooperativa já trabalha com diversidade, pois o cultivo é orgânico, mas o PNAE tem fortalecido a diversidade (COOP/1).

Hoje a gente já tá com 53 itens já, antes o pessoal produzia quase só fumo. Vamos supor, Grão Pará, eles compravam tudo do mercado para merenda, não tinha nada pra oferecer, então eles foram obrigados a diminuir o fumo, plantando outros cultivos e diversificando, e isso vai pra mesa do agricultor, acho que para mim é um grande ganho (COOP/2).

Eu acho que o PNAE é uma alternativa que vem pro produtor mostrar que ele pode ter uma diversificação dentro da propriedade dele, que nosso grande problema hoje ainda é a monocultura do fumo, hoje feijão e milho a gente quase não produz mais, a nossa região produz muito pouco. Por isso a gente fez uma reunião pra

ver se ia ter interesse do pessoal vender pro PNAE, a gente anunciou em rádio, fez convite, então teve 60 famílias que estavam escondidas dentro do nosso município que tão interessados em entregar (COOP/3).

A diversidade de produtos para nós é muito difícil, porque nós não temos aqui no município a cultura de plantar olerícolas né, então primeiro lá em 2004, plantamos essa ideia de produzir esses produtos e agora a venda para merenda tá estimulando, dando segurança por agricultores (EGI/3).

A contribuição para qualidade das refeições e melhoria dos hábitos já discutida na seção 4.1 foi confirmada pelas entrevistas com os representantes da AF. Percebeu-se que a aquisição de produtos da AF local pode acarretar a valorização do papel da AF na sociedade, influenciando a autoestima dos agricultores:

Eu tenho três meninas que estudam, e ai quando a gente entregava na escola eu sentava lá um pouquinho com a diretora e conversava com ela como melhorou, antes tinha muita bolachinha com Nescau. Hoje não, eles fazem uma salada, aí a criança come a salada orgânica, e isso incentiva aquela criança que não comia em casa. Por exemplo, minhas meninas chegavam em casa e comiam a alface porque a alface era orgânica, fazia bem para saúde, porque aprendeu a comer na escola. As vezes ela chegava em casa dizendo hoje foi a bolacha da mãe, hoje foi o bolo da mãe, valoriza o que a gente faz né (COOP/3).

Segundo Belick (2009), os produtores que participam do PAA e do PNAE, apesar de enfrentarem dificuldades, têm em comum a experiência de terem vivenciado melhorias nas suas atividades produtivas a partir do momento em que começaram a participar destes programas federais, os quais valorizam sua situação de agricultor familiar.

Pelo exposto fica claro que os benefícios relacionados à aquisição de produtos da AF são vários, não se limitando ao aumento da renda. Considera-se que estes benefícios têm reflexos positivos para o

desenvolvimento rural e para a sustentabilidade do sistema agroalimentar.

Constanty et al. (2013) consideram que é realmente a partir de 2009, com a obrigatoriedade da aplicação de no mínimo 30% dos recursos em produtos de origem da agricultura familiar, que o PNAE assume um papel desenvolvimentista no apoio a sustentabilidade. Desde então, o PNAE mostra o caminho para um desenvolvimento mais sustentável onde o Estado pode mudar as regras e corrigir a imperfeição de um mercado livre que cresce gerando externalidades negativas nas dimensões sociais e ambientais. Desta forma pondera-se que a intervenção do Estado no mercado permite apoiar a produção local, a permanência no campo dos produtores familiares, a conversão ecológica dos agricultores, assim como a diminuição do impacto ambiental.

#### **4.3.3 Dificuldades encontradas no processo de comercialização para o PNAE: o ponto de vista dos atores da agricultura familiar**

Analisando as entrevistas realizadas com os presidentes das cooperativas e o responsável pelo grupo informal foi possível constatar que algumas dificuldades eram comuns aos atores inquiridos, como a falta de regularidade nas compras institucionais devido à incerteza de vencer as chamadas públicas; a baixa procura pelas EEx, que investem o mínimo possível em produtos da AF; a interrupção do fornecimento durante as férias, influenciando negativamente a renda dos AF e sustentabilidade econômica das cooperativas; o custo e trâmites burocráticos para conseguir a certificação dos produtos; a falta de assistência técnica e capacitação dos atores. Outra queixa comum foi a deficiência na troca de informações entre os envolvidos no processo de compras.

Silva (2102) relatou que entre as dificuldades dos agricultores e cooperativas para comercializar alimentos orgânicos no âmbito do PNAE estavam a baixa procura por parte dos municípios, a sazonalidade da produção, dificuldades no transporte e na produção, bem como o preço dos produtos. O relato do COOP/1 é um exemplo de dificuldade relacionada à irregularidade das compras e incertezas sobre contratos futuros no âmbito do PNAE:

O produtor precisa de uma regularidade de entregas, e o PNAE por si só ainda não dá isso né, é necessário ganhar licitações, há uma incerteza se o ano que vem teremos um contrato para entregar

novamente ou não. [...] Isso em todas as prefeituras, porque é por chamada pública, e tem concorrência variada né (COOP/1).

As colocações da COOP/2 complementam o exposto acima:

Hoje o PAA e o PNAE não dão conta de comprar toda nossa produção, e se houvessem ajustes nas questões de sazonalidade e na chamada pública seria mais fácil atender a demanda [...] Se a gente tivesse mais segurança da compra, como a merenda do estado, por exemplo, poderia triplicar a produção (COOP/2).

Percebe-se na fala que o aumento da demanda por produtos é importante para que o programa alcance o objetivo de fortalecer a AF. Uma alternativa seria que as EEx aumentassem os investimentos em produtos para além dos 30%. Acredita-se também que se a desterceirização ocorrer o atendimento da demanda das escolas do estado de Santa Catarina contribuirá para sustentabilidade econômica das organizações da AF.

A COOP/2 foi a única que relatou dificuldades relacionadas à inclusão nos cardápios de algumas frutas sem considerar a produção do território e a sazonalidade. Segundo o depoimento, o desconhecimento da produção local por parte da nutricionista foi um entrave para o fornecimento da AF:

Falta entendimento da própria nutricionista quanto ao cardápio, porque botar mamão sendo que não produz mamão, compra isso no mercado em vez de botar o pão, por exemplo, bota o mamão. Acho que esse é o principal entrave até agora o entendimento delas que a agricultura familiar é algo diferente, tu não produz de tudo, parece que eles estão fechadinho naquela lista que tem que ser aquele cardápio, para mim é a principal dificuldade (COOP/2).

A fala sinaliza que é importante que as nutricionistas conheçam a produção do território e tenham informações sobre a sazonalidade para adequar os pedidos de compra. Destaca-se que a nutricionista do município foi a única entre as três entrevistadas que disse não conhecer a produção do território, pois as demais afirmaram ter informações a

este respeito e contato com os AF ou suas organizações. Conforme citado anteriormente, segundo o passo a passo da compra da AF, o levantamento da produção local deve ser feito por um dos seguintes órgãos: Secretaria de Agricultura, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural local ou Sindicato dos Trabalhadores Rurais, o qual não foi providenciado e pode ter afetado a escolha dos alimentos que compunham o cardápio.

Em seu estudo Silva (2012) constatou uma situação semelhante, pois percebeu que alguns alimentos produzidos pelos agricultores e cooperativas não estão incluídos no cardápio. Recomenda-se que as nutricionistas busquem informações sobre a produção e a sazonalidade, cobrando dos responsáveis o levantamento e realizando reuniões com os presidentes das cooperativas para adequar os cardápios e sugerir cultivos, favorecendo as compras da AF. O contato com os agricultores fornecedores e a visita às propriedades são formas de aproximar quem produz do consumo, gerando relações de proximidade que podem beneficiar a gestão do processo de compras e a adequação dos cardápios. Este é mais um exemplo de que a troca de informação e a capacitação dos atores envolvidos pode favorecer a governança do programa, gerando resultados positivos sob diversos aspectos. Existe também o fato de muitas vezes o nutricionista não ter autonomia suficiente para fazer as compras e ter que adaptar os cardápios aos custos, já que os valores per capita por refeição são baixos. A fala da COOP/2 dá ideia do problema que é enfrentado por muitos responsáveis técnicos pelo programa:

A nutricionista faz as vezes o que próprio prefeito pede, ou cumpre aquilo que vem de cima né, quase sempre, então ela não pode mudar e daí tem os esquemas com os mercados, porque eles tem esquema lá no mercado, é muita marra (COOP/2).

É importante salientar que a troca da fruta por pão sugerida pela COOP/2 não seria adequada, pois pertencem a grupos alimentares distintos, além da presença de frutas no cardápio ser uma exigência legal. Nas entrevistas, as nutricionistas alegaram que algumas frutas, mesmo não sendo produzidas no território, são colocadas no cardápio para possibilitar a oferta de maior variedade de sabores e nutrientes, já que a produção de frutas ainda não é forte no território, conforme sugerem os dados apresentados no Capítulo 3 e a discussão elaborada na seção 4.1.1. Fortalecer a produção de frutas e variar os cultivos no território é



altamente recomendável, visto que além de favorecer a adequação das compras à produção local, trará benefícios para os consumidores, sejam eles alunos ou agricultores. Além disso, diversificar cultivos contribui para a biodiversidade, tão importante para sustentabilidade do sistema agroalimentar atual.

A falta de planejamento das compras para a merenda escolar com antecedência, bastante comum no setor público, gera atraso na publicação das chamadas públicas, afetando a regularidade do fornecimento e dificultando a inserção da AF no mercado institucional, conforme informa o COOP/1:

Um grande problema é não saber quando o governo vai começar a comprar, porque para produzir aipim eu preciso de 6 meses de antecedência, um frango de três meses, então é necessário fazer as coisas de forma planejada e o governo não permite essa organização, tem por característica a morosidade, essa dificuldade de fazer planejamento, e aí o programa não fica bem fomentado, quando se vai fazer a avaliação faltou carne, faltou uma hortaliça, e tudo aquilo que a nutricionista coloca no pedido não consegue implementar 100% por causa dessa dificuldade de planejamento (COOP/1).

A chamada pública estava prevista para janeiro e ela ficou um pouco tardia, feita em março se não me engano, mas definitivamente começamos a fazer as entregas em julho. Então é muito difícil se organizar na produção para atender essas oscilações todas (COOP/2).

Saraiva et al. (2013) pontuam que o desenvolvimento local será potencializado na medida em que o gestor público ou as EEx consigam implementar a compra da AF como uma ação verdadeiramente transversal, prevendo desafios como a assessoria técnica para agricultores, a infraestrutura de logística e armazenagem, o diagnóstico e interação com a realidade agrícola local/regional. Os autores destacam ainda a importância da criação de espaços ou fóruns participativos de debate e planejamento, envolvendo agricultores, gestores e escolas, o que pode melhorar a questão da governança.

Além do sistema de compras baseado em chamadas públicas e licitações gerarem incertezas para os fornecedores, a troca de gestores municipais e questões políticas aparecem nas falas dos entrevistados como tendo prejudicado o atendimento do mercado institucional, como fica evidente nas colocações:

[...] por exemplo, em 2011 nós tínhamos contrato com uma prefeitura e na virada para 2012 a oposição ganhou e não fez a continuidade do programa, de um ano para o outro muda bruscamente o cenário (COOP/1).

O maior problema das prefeituras é que se muda a administração muda quem lida com a merenda, daí tem impacto no primeiro ano. Em 2012 a chamada pública foi feita baseada naquilo que a gente estava produzindo, mas com a mudança na gestão municipal, e a saída da nutricionista da prefeitura, este trabalho foi descontinuado e em 2013 a prefeitura fez a chamada pública sem ter essa conversa (EGI/3).

Nos primeiros anos era mais difícil, agora já tem mais esse debate, o pessoal começa a entender mais a importância da lei, mas no começo era muita briga para eles acharem que tinha que deixar de comprar no mercado e ter que comprar de agricultor. E também a questão de vícios mesmo, eles tem esquemas com mercados, os caras não querem perder aquele espaço ali, então faz de tudo para não dar certo que a cooperativa forneça para o próximo ano, pra lei não ser posta em prática (COOP/2).

Todos os presidentes das cooperativas ressaltaram que apesar das aquisições públicas para o PNAE estarem contribuindo para a sustentabilidade econômica das cooperativas e dos AF, por si só o programa não consegue absorver toda a produção e gerar renda suficiente aos cooperados, sendo necessário aumentar para além dos 30% a proporção de produtos da AF. Corroborando, Saraiva et al. (2013) enfatizam que o desafio é que a compra da AF supere a diretriz que destaca o mínimo de 30% de compra para, de fato, contribuir para o

desenvolvimento sustentável local e regional. A colocação do GESF/3 ilustra esta questão:

Se não me engano, não sei quem passou essa informação, mas 54 mil reais corresponde a 30% desse ano da agricultura familiar, imagina se fosse 90% comprado aqui dentro do município, o dinheiro ficaria dentro do município. Hoje compra do mercado e daí pra onde vai esse dinheiro? De onde vem o produto? São coisas assim que tem como mudar e pra melhorar, desenvolver (GESF/3).

Cabe informar que o GESF/3 era o responsável por repassar os pedidos para os produtores do grupo informal e da cooperativa, bem como por recolher os produtos nas propriedades rurais e organizar a entrega nas escolas. O informante é técnico agrícola e por este motivo presta também assistência técnica para os produtores. Além de ser da região e já ter trabalhado com os agricultores em outras oportunidades, estabelecendo relações de proximidade, tinha contato direto com os produtores e com as merendeiras. Estas características conferem a este ator um conhecimento importante sobre questões relacionadas tanto à oferta como à demanda dos alimentos, facilitando o entendimento do processo como um todo, com reflexos positivos na governança do programa. Constatou-se que pela troca de informações com diferentes atores e por ter participado da reunião do CAE o GESF/3 tinha muita clareza das mudanças necessárias e das possibilidades de aumentar o percentual de compras da AF, afirmando que os agricultores do município teriam plenas condições de atender, com qualidade, as demandas das escolas locais, e que isto teria benefícios importantes para diversificar os cultivos que ainda não são característicos no município. Relatou também ter participado de duas capacitações, uma do CECANE/SC e outra da EPAGRI, as quais contribuíram para o entendimento das regras e da importância das aquisições do PNAE para a AF.

Outros entrevistados também ressaltaram os benefícios da capacitação para o melhor entendimento de todas as etapas do processo de aquisição e prestação de contas, como demonstrado a seguir pela fala da presidente do CAE/3:

No princípio eu não tinha nenhuma motivação para trabalhar, depois que veio um pessoal do CECANE e explicou o que era o CAE a gente viu

a importância, até então ninguém sabia do real significado, até a secretaria da educação não sabia o que é para fazer, daí eles (CECANE) vieram e trouxe o suporte teórico, a gente leu, discutiu, e daí agora se sabe o que realmente é para fazer. Eu acho que eles deveriam vir mais, porque nossa, foi muito bom.

Neste sentido, considera-se importante que os nutricionistas, os conselheiros do CAE e os gestores responsáveis pelas EEx entendam que aumentar o percentual de investimentos em produtos da AF trará benefícios para os agricultores, para a economia local e também para os escolares, por meio de refeições mais saudáveis. O aumento deste percentual também garantiria o fornecimento dos gêneros frescos *in natura*, que são fundamentalmente fornecidos pela AF, durante todos os 10 meses do período letivo, visto que as entrevistas mostraram que mesmo em municípios com número reduzido de escolares, o correspondente a 30% supre apenas uma parcela da oferta anual. Portanto, ultrapassar o valor mínimo exigido pelo FNDE em compras da AF pode contribuir para que os escolares tenham acesso a hortaliças e produtos menos processados com maior frequência e de forma permanente.

Outro problema relatado pelos entrevistados na comercialização de produtos da AF para o PNAE e PAA é a dificuldade em receber o pagamento, principalmente no caso do PAA:

Eles bloqueiam os recursos lá e você não sabe quando que vai liberar e aí o produtor entrega e quer receber. O PNAE tá mais tranquilo, porque é a prefeitura que paga, e eles pagam direito, entregou num mês, no outro mês até o dia cinco recebem o que eles entregaram no mês anterior (COOP/3).

O COOP/1 também relata “dificuldade de trato financeiro com as prefeituras” e demora nos pagamentos, e exemplifica:

Tem prefeitura que nós temos notas com três meses de atraso no pagamento, fora a demora no processamento no setor financeiro (COOP/1).

A COOP/2 afirma que devido aos atrasos nos pagamentos por parte de algumas prefeituras chegou a procurar o Ministério Público:

No ano passado tivemos problemas para receber praticamente em todos os municípios né. A gente pôs o ministério público porque dai a gente não tem caixa, como é que tu vai se manter, ai você não paga o agricultor que não tem outra fonte de renda, a fonte de renda nossa, da cooperativa e dos agricultores é aquele programa ali, é o PAA o PNAE a feira e mercado, porque ou tu tem dali ou tu não paga o agricultor, ai tu passa por caloteira, porque a cooperativa não presta, um monte de problema (COOP/2).

Questões relacionadas com a desorganização das EEx e defasagem dos preços pagos pelos produtos da AF também foram relatadas:

Por exemplo abre chamada no final do ano, a maioria dos municípios fez chamada no segundo semestre, mas a nossa produção é mais de março a setembro, novembro, dai chega no final do ano tem que tirar um monte de nota fiscal porque eles tem que cumprir, não pegam naquele ano, vão pegar no início do ano que vem, tiro nota como se pegaram mas não pegaram, compromisso que a gente faz de entregar depois, só que dai muitas vezes tu não tem mais verdura, porque é um calor do cão, não consegue dá conta (COOP/2).

Os preços na maioria dos municípios estão defasados, a base é a CONAB e está baixo. O custo mais alto dos orgânicos afeta também, ainda mais neste momento em que as prefeituras têm cada vez mais restrições de gastos né, esse impacto de 30% a mais acaba limitando bastante a decisão do secretariado, do corpo técnico (COOP/1).

O EGI/3 citou entraves relacionados à fiscalização de produtos de origem animal e aos custos de legalização:

O serviço de inspeção é muito rigoroso, no caso de derivados de animais é muito complicado pro

produtor pequeno, como por exemplo, o que fornece mel, apesar de ele ser o maior produtor de mel daqui do município, inviabiliza se ele tiver que pagar um veterinário responsável técnico que obrigatório ter. O veterinário já quer um salário livre, daí ele tem que vender cento e poucos de quilos de mel por mês só para pagar o veterinário, e fora os outros custos do mobiliário né, então acaba inviabilizando (EGI/3).

Problemas relacionados à assistência técnica ou a falta dela foram referidos por diferentes atores:

Falta assistência técnica também, na própria agroindústria, porque hoje uma indústria precisa de um manual de boas práticas de fabricação, toda a parte de processos precisa ser muito qualificada, e precisaria ter um profissional para fazer essa orientação (COOP/1).

Saber como é que faz para produzir mais leite, isso tem uma carência muito grande no município, assistência técnica nesse sentido, porque a gente sabe que consegue quase triplicar com o rebanho que a gente tem hoje no município, pela média que se tem hoje em produção por vaca e até onde a gente pode chegar. [...] o que falta mesmo é a assistência técnica de como fazer, porque fazer, qual a diferença que dá se fizer de um jeito ou de outro (COOP/3).

Para Silva et al. (2013), a carência de assistência técnica no âmbito do PNAE se reflete na dificuldade de planejamento, na regularidade de produção e na qualidade e quantidade dos alimentos, faltam investimentos em pessoal e infraestrutura para que a ATER possa atingir todos os agricultores familiares demandantes do serviço. Os autores constataram em seu estudo que pela proporção de técnicos comparada ao número de famílias atendidas, não é possível atender satisfatoriamente a todos os produtores, que acabam tendo que conduzir suas atividades sem a ATER.

Saraiva et al (2013) destaca que para que as aquisições do PNAE possam gerar desenvolvimento local é fundamental reconhecer o papel interdependente das várias secretarias do poder executivo relacionadas

ao tema, como agricultura, educação, fazenda ou administração, prevendo a capacitação dos envolvidos e a assistência técnica aos agricultores.

Soares (2011) frisa a necessidade da assistência técnica para capacitação dos diversos atores envolvidos na execução do PNAE, pois é fundamental para favorecer novos padrões de organização da produção, para o melhor entendimento das regulamentações legais e do funcionamento do programa, bem como para elaboração de projetos de venda que atendam os requisitos dispostos nas chamadas públicas. A autora aponta ainda que a capacitação pode evitar falhas no processo de comunicação dos atores envolvidos no processo de compras, desta forma recomenda o desenvolvimento de ações conjuntas por meio da integração de políticas públicas de SAN com as políticas agrícolas, em especial por meio de parcerias entre os setores da agricultura e da educação, com as organizações dos agricultores familiares.

Com base nas entrevistas e analisando os depoimentos dispostos nesta seção, constata-se que ainda existem dificuldades e barreiras a serem transpostas para que o programa possa ser mais efetivo. Muitos destes problemas afetam a governança do programa ao mesmo tempo em que amplia-la pode ter influências positivas no andamento do programa. A próxima seção trabalha esta questão.

#### 4.4 GOVERNANÇA NO PROCESSO DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR

Conforme apontado anteriormente na seção que descreve as dimensões deste estudo, buscou-se investigar se os CAEs dos três municípios que fizeram parte da etapa de aprofundamento estavam atuando como instituições de governança, capazes de influenciar positivamente a aquisição de produtos da AF. Segundo Rover (2007), instituições de governança são ambientes de negociação, deliberação e implementação de políticas públicas, com propósito manifesto de defesa do interesse público, entendido como distribuição universalista e inclusiva dos bens da sociedade. Cabe informar que a discussão que segue não pretende abarcar todas as atribuições que são conferidas aos conselheiros do CAE pela legislação que rege o programa, centrando-se apenas no que diz respeito ao apoio à aquisição de alimentos da AF. A constituição de outras instituições de governança que podem servir para a discussão de questões relacionadas à comercialização de alimentos da AF no âmbito do PNAE visa complementar a análise.

A resolução 38/2009 aponta que o CAE é um órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, sendo que seus membros tem mandato de quatro anos. Tem como objetivo fiscalizar a aplicação dos recursos transferidos e zelar pela qualidade dos produtos fornecidos. É instituído no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, sendo composto por: 1 representante do poder executivo; 2 representantes dentre as entidades de docentes, discentes ou trabalhadores na área da educação; 2 representantes de pais de alunos e 2 representantes indicados por entidades civis organizadas (BRASIL, 2009 b). Destaca-se que os agricultores familiares podem e devem tomar os assentos destinados à sociedade civil organizada no âmbito do CAE, buscando defender seus diretos como fornecedor de alimentos ao programa e levar informações sobre a produção local, pois desta forma estarão contribuindo para a adequação das compras realizadas pelas EEx, beneficiando os escolares e favorecendo o desenvolvimento local.

Com o espaço que se abre no mercado de produtos para a alimentação escolar a agricultura familiar tem uma importante oportunidade de comercialização segura e rentável. Porém, é preciso se organizar, pois as políticas públicas para o setor priorizam os agricultores e agricultoras familiares organizados em associações e cooperativas. Neste contexto as dinâmicas organizativas territoriais engendradas pelos agricultores familiares das ESG, especialmente a constituição de associações e cooperativas, empoderaram estes atores, tornando-os mais aptos a reivindicarem suas demandas, necessidades e interesses. Conforme apontado anteriormente, a organização em cooperativas e redes de agroindústria foi essencial para que o fornecimento para o PNAE se expandisse para além dos limites municipais, possibilitando o incremento tanto do número de agricultores quanto de consumidores. Além disso, o território já tinha histórico de fornecimento de alimentos para o PNAE mesmo antes da R38, o que demonstra a capacidade de organização dos atores locais. Triches (2010) defende que os atores mais organizados dispõem da capacidade efetiva de influenciar decisões, dar opiniões, conquistar demandas e legitimar suas práticas.

Agricultores organizados têm mais força dentro das estruturas de governança e melhores condições de acessar os mercados consumidores. Além disso, apenas os agricultores familiares organizados podem ser indicados para fazer parte do CAE, o que reforça a importância das dinâmicas organizativas presentes no território estudado. Deves e Rambo (2013) esclarecem que o Estado, por meio dos mercados



institucionais, tem permitido às organizações da AF estabelecerem avanços no contexto social, econômico e produtivo, fortalecendo sua participação nos processos de governança. Os autores apontam ainda que a descentralização político-administrativa, pós 1988, contribuiu para a formação de diversas estruturas de governança antes inexistentes, ressaltando que o papel dos conselhos e das organizações da sociedade civil ligadas à AF tem sido fundamental nos processos de decisão e no acesso às políticas públicas como o PAA e o PNAE.

O Quadro 5 apresenta diferentes informações coletadas por meio das entrevistas com os presidentes do CAE de Santa Rosa de Lima (SRL), Rio Fortuna (RF) e Lauro Müller (LM), as quais servirão de base para as análises apresentadas a seguir.

Quadro 5 - Dados coletados em entrevista com os presidentes do CAE. Novembro 2013

<b>Aspectos investigados</b>	<b>SRL</b>	<b>RF</b>	<b>LM</b>
Segmento que o presidente representa	Pais de alunos	Pais de alunos	Professores
Tempo de atuação do presidente no CAE	1 ano	1 ano	3 anos
Periodicidade das reuniões	2 vezes/ano	2 vezes/ano	3 em 3 meses
Média de presentes	5 a 7	Todos	6 a 8
Tem representante da AF no conselho?	Sim. COOP/1	Não	Não
Tratam de assuntos relacionados à aquisição de alimentos oriundos da AF?	Sim	Sim	Sim
<b>Aspectos investigados</b>	<b>SRL</b>	<b>RF</b>	<b>LM</b>
Tem contato com cooperativa da AF?	Sim. COOP/1	Não	Sim. COOP/3 participou de 1 reunião.
Epagri ou Secretaria Agricultura se envolvem na	Não	Não	Sim. Epagri.

compra da AF?			
Acompanharam processo de compras (chamadas públicas e licitação)?	Não	Sim, apenas 1 integrante do CAE	Não
Monitoraram o recebimento dos alimentos?	Não	Sim, presidente é mãe de aluno e outros conselheiros trabalham na escola.	Sim, trabalha na escola e acompanha entrega.
Discutem a elaboração do cardápio?	Não	Não	Não
Nutricionista participa das reuniões?	Sim	Não	Sim, algumas vezes.
Tem condições estruturais para realizar suas funções?	Sim	Sim	Sim
Receberam capacitação? Órgão responsável	Sim/CECANE	Não	Sim/CECANE

Fonte: Entrevistas de campo

Os dados de campo revelaram que nos três municípios o CAE não estava exercendo suas funções conforme descreve a lei, restringindo-se, muitas vezes, a aprovação das contas do exercício anterior, sinalizando que o órgão existe mais pela exigência legal, deixando a desejar como instituição de governança do PNAE. As atas das reuniões foram solicitadas aos presidentes para qualificar esta análise, porém nem todas foram localizadas, demonstrando falta de organização e sinalizando que a atuação do CAE não está sendo devidamente registrada.

Como pode ser verificado no quadro 5, as reuniões eram esporádicas, principalmente em Santa Rosa de Lima e Rio Fortuna, onde os conselheiros se reuniam apenas duas vezes ao ano. A frequência das reuniões em Lauro Müller passou a ser trimestral somente a partir de 2013, pois anteriormente eram realizadas apenas para aprovação da

prestação de contas. Os conselheiros não foram devidamente preparados antes de assumir o cargo, visto que segundo as presidentes a capacitação oferecida pelo CECANE ocorreu somente em 2013. Assim, não tinham clareza de suas atribuições e trocavam informações de maneira isolada e bastante informal, como revelam as falas:

Nós fizemos de três em três meses a reunião com todos, no primeiro ano a gente não fez nada, nem reunião. A gente não sabia o que era para fazer, não explicaram para nós o que seria, como funcionava, daí a menina da prefeitura, a secretária, fazia as atas... nossa foi morto mesmo (CAE/3).

Como nós moramos em um município bem pequeno todo mundo conhece todo mundo, na verdade a gente fez encontros informais, conversava na rua, as vezes eu ia buscar meu filho, buscar o boletim, conversa com um, com outro, então a gente conversa nessa horas, e o acompanhamento que a gente faz normalmente vem o cardápio na agenda dos alunos, a gente acompanha, eu pergunto pro meu filho todo os dias se eles serviram o lanche que tá no cardápio, a gente não precisa se reunir para saber o que tá acontecendo, a gente conversa sempre com o pessoal, mas reunião mesmo foram duas, eu acho (CAE/2).

A informalidade e falta de clareza sobre suas atribuições sinalizam que o poder de governança do CAE ficou comprometido, impedindo uma atuação efetiva sobre os problemas relacionados à alimentação escolar, como a diminuição no fornecimento de FVL que ocorreu no final do ano em Lauro Müller e os problemas de prestação de contas dos percentuais investidos em produtos da AF que ocorreram em Rio Fortuna e Lauro Müller, conforme evidenciado na discussão da seção 4.2. Além disso, apenas em Rio Fortuna um dos conselheiros acompanhou o processo de compras e em nenhum dos CAEs os integrantes tiveram uma participação efetiva na discussão do cardápio elaborado. Acrescenta-se que em Rio Fortuna a nutricionista não participou das reuniões, impossibilitando trocas importantes para adequação do cardápio e das compras. Portanto, a atuação do CAE não seguiu os preceitos legais, segundo os quais os cardápios deverão ser

planejados antes do início do exercício financeiro e apresentados ao Conselho de Alimentação Escolar para sugestões acerca de ajustes necessários (BRASIL, 2009 b). Desta forma, ficam limitadas as possibilidades do CAE contribuir para a adequação do cardápio à produção do território, bem como para solicitar ajustes nas chamadas públicas destinadas a facilitar a aquisição de alimentos da AF, o que é reforçado pela baixa representatividade da AF nos conselhos. O monitoramento do processo de aquisição, desde a elaboração dos cardápios até a elaboração das chamadas públicas, permitiria ao CAE cobrar que o percentual de investimento em gêneros alimentícios da AF fosse priorizado e até mesmo aumentado.

Segundo os presidentes entrevistados questões referentes à compra de alimentos oriundos da AF eram tratadas nas reuniões, e o investimento de 30% em produtos da AF foi cobrado das EEx, como evidenciam as declarações:

Geralmente falamos sobre como está sendo distribuída a merenda, se tá indo frutas, verduras, os produtos da agricultura familiar né... conversamos sobre isso, e no início do ano a gente faz a reunião pra aprovar as contas, daí é repassado pela prefeitura pra gente vê se realmente gastaram os 30% ou não, porque tem que dar um parecer pro MEC (CAE/3).

Nós, presidente e conselheiros, a única forma que a gente interfere é a gente pegar no pé que tem que ser os 30% né, isso a gente faz (CAE/1).

O cardápio é a nutricionista que faz, a gente só pediu para dar ênfase para os produtos daqui. Foi colocado na reunião que tem o valor específico que é destinado, foi explicado que é 30% (CAE/2).

Apesar da compra da AF constar na pauta das reuniões e ser cobrada das EEx, considera-se que a atuação do CAE poderia ser mais adequada se as reuniões fossem mais frequentes e os conselheiros melhor capacitados, potencializando a discussão, a troca de informações e a formalização dos assuntos tratados por meio das atas. Desta forma, o processo de governança do programa seria qualificado, contribuindo

para a aquisição de alimentos da AF e para qualidade das refeições, já que esta é uma atribuição do CAE prevista na legislação.

A discussão apresentada na seção 4.2 reforça a necessidade de capacitação dos envolvidos na gestão do PNAE, já que ficou demonstrado que ocorreram problemas na prestação de contas quanto ao investimento em produtos da AF em Rio Fortuna e Lauro Müller, gerando dúvidas ao quanto total que foi realmente investido em produtos desta natureza. Corroborando, o estudo de Amistá (2013) revelou que os membros do CAE mostraram pouco conhecimento sobre a legislação, bem como sobre suas atribuições e competências como conselheiros, atribuindo este fato à falta de capacitação. A autora coloca ainda que metade dos conselheiros entrevistados acreditava que a forma de atuação do CAE pode ser diferente, mas não sabe como poderia ser essa mudança. Diferentes atores entrevistados enaltecem a importância da capacitação oferecida pelo CECANE em Santa Rosa de Lima e Lauro Müller, como demonstrado na declaração que segue:

No princípio eu não tinha nenhuma motivação como conselheira, depois veio um pessoal do CECANE e explicou o que era o CAE nos mínimos detalhes, até então ninguém sabia do real significado, fizeram visita nas escolas, levantaram dados e deixaram um relatório final. Então eu vi que é bem interessante você participar, eu acho que eles deveriam vir mais, porque nossa, muito bom mesmo (CAE/3).

O CAE/1 também citou a capacitação realizada pelo CECANE no início de 2013 em Florianópolis:

Na verdade foram vários temas que o CECANE ofereceu, e você podia escolher em qual ir. Eu escolhi o que correspondia à agricultura familiar, que era o que mais me interessava pelo fato de ser importante a organização da agricultura familiar pra comprar os 30% e agente aprendeu coisas importantes (CAE/1).

A partir do exposto consta-se que a troca de informações e a capacitação são importantes para que o controle social seja mais efetivo e para tornar a governança mais ampla e eficaz. Pipitone et al. (2003) apontam que transformar os participantes em cidadãos ativos, que

opinam, controlam e fiscalizam o PNAE por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar é um processo social a ser consolidado.

Como citado anteriormente o número de reuniões do CAE foi insuficiente, diminuindo a intensidade e frequência da troca de informações importantes para adequar a demanda dos produtos destinados ao preparo das refeições dos escolares à produção das unidades familiares e das agroindústrias do território. As reuniões do CAE constituem-se em um espaço instituído por lei que amplia o controle e a participação social e deve ser usado para qualificar os processos de governança sobre a política pública, especialmente no que diz respeito à aquisição de produtos da AF. Portanto, a frequência das reuniões deve ser ajustada como forma de intensificar a troca de informações e o controle social sobre a implementação das ações de alimentação e nutrição na escola.

O estudo de Triches (2010) verificou que os encontros do CAE do município de Rolante/RS tinham frequência quase que mensal e seus membros eram informados sobre os recursos remetidos pelo Governo Federal ao município, sobre gêneros adquiridos, tendo a possibilidade de dar suas opiniões sobre o que comprar ou não, indo além de seu papel fiscalizador. A autora destaca ainda a importância das reuniões do conselho pela potencialidade de reunir atores e debater questões diversas buscando soluções, o que só é possível quando há a interface, a inter-relação, o diálogo, a possibilidade do encontro. Neste sentido, o CAE de Rolante estimulou discussões sobre a revisão do processo de compras, de forma a adaptá-lo ao agricultor, sendo que a participação de entidades representativas dos agricultores no conselho teve um papel primordial nesta conquista.

Acredita-se que a capacitação dos conselheiros promova a conscientização em relação à importância do papel que desempenham na sociedade, favorecendo a gestão voltada para o interesse público, fator fundamental para tornar a governança no âmbito do programa mais cívica. Conforme aponta Rover (2007, p.6), na governança cívica:

A satisfação dos direitos coletivos tende a prevalecer sobre os direitos individuais; a autonomia pública dos espaços institucionais precede a autonomia privada; se privilegia a construção do interesse público, através da constituição de normas, procedimentos e da busca de horizontalidade de representação para seleção de programas, projetos e destinação de recursos.

Os resultados desta investigação assinalam que o CAE teve pouca influência na elaboração dos cardápios, bem como sobre o processo de aquisição de alimentos, deixando de exercer seu poder de governança sobre a aquisição de alimentos da AF. A avaliação e a discussão conjunta dos cardápios elaborados pelo nutricionista no âmbito do CAE é estratégica para solucionar problemas que envolvem a aquisição de alimentos, sendo que a presença de representantes dos agricultores familiares no conselho poderia ter contribuído neste sentido. De acordo com o artigo 15 § 5º da resolução 38/2009, os cardápios deverão ser planejados pelo nutricionista e apresentados ao CAE para sugestões acerca de ajustes necessários (BRASIL, 2009 b).

O estudo de Pipitone et al. (2003) realizado em 1.378 municípios brasileiros, verificou que a atribuição principal dos Conselhos de Alimentação Escolar era a fiscalização da aplicação dos recursos destinados ao PNAE, pois em 76,90% dos municípios o CAE desempenhava essa função, seguida pelo acompanhamento do programa nas unidades escolares, com um percentual de 63,45%. Já a participação dos conselhos na elaboração do cardápio e na programação, execução e avaliação do atendimento foi menor, atingindo apenas 50,41% e 38,90% dos municípios, respectivamente.

Conforme apontam os resultados da presente investigação, a troca de informações entre o CAE e os diferentes atores envolvidos na implementação desta política pública, como a EPAGRI, a Secretaria da Agricultura e as Cooperativas ou grupos informais de AF mostrou-se deficiente, o que interfere na adequação dos cardápios à produção do território, pois um trabalho conjunto poderia favorecer o ajuste da demanda à oferta de alimentos. Segundo as recomendações do passo a passo para a compra de produtos da AF no âmbito do PNAE, a nutricionista responsável técnica pelo programa deve reunir-se com o controle social, com a secretaria de agricultura, com a entidade de assistência técnica e extensão rural e as entidades da agricultura familiar para identificar qual a diversidade e quantidade dos gêneros alimentícios ofertados pela agricultura familiar para elaboração do cardápio (BRASIL, 2012).

As entrevistas realizadas com os diferentes atores inquiridos revelaram que este trabalho conjunto não foi realizado nos três municípios estudados, o que pode estar prejudicando a inclusão de uma maior diversidade de alimentos produzidos localmente. A ausência de representantes da AF no CAE de Rio Fortuna e Lauro Müller contribuiu para a falta de articulação entre os atores, afetando negativamente a

governança no processo de aquisição de alimentos. Em Santa Rosa de Lima, a governança também não foi efetiva, visto que o COOP/1, o qual representa os AF no CAE, declarou:

Eu te confesso que acompanho muito pouco o CAE, não tenho propriedade para falar se a discussão sobre a compra da agricultura familiar é presente realmente (COOP/1).

Pondera-se que a troca de informações sobre o que se produz no território e as demandas das escolas locais aumentaria as possibilidades de adequar as compras, incentivando o cultivo de outros alimentos que ainda não são produzidos pelos agricultores do território, mas que são necessários para complementar os cardápios, como por exemplo, a maior diversidade de frutas. O encontro dos diferentes atores que compõem o CAE, por meio de reuniões frequentes, é fundamental para realizar este levantamento conjunto e para identificação dos problemas e dificuldades relativas à produção e à elaboração dos cardápios, bem como para discussão, planejamento e implantação de ações práticas para solucionar-las.

Por ser um território composto por um número expressivos de municípios essencialmente rurais, com potencial para produção de alimentos, bem como pelas dinâmicas organizativas territoriais engendradas pelos agricultores familiares das ESG, considera-se que a maior articulação entre os gestores e os representantes dos agricultores familiares por meio do CAE, ou seja, uma governança mais efetiva, poderia ter favorecido o aumento no percentual de investimentos em produtos oriundos da AF pelas EEx, potencializando o desenvolvimento local e beneficiando um maior número de alunos com produtos mais frescos e saudáveis, como FVL. Deves e Rambo (2013) destacam a importância da organização dos atores locais, sobretudo dos agricultores familiares e suas entidades representativas, pois a constituição de arranjos institucionais de governança na escala local/regional permite o empoderamento dos atores envolvidos, tornando-os mais aptos a reivindicar suas demandas, necessidades e interesses. Neste sentido, pondera-se que as dinâmicas organizativas territoriais dos agricultores familiares das ESG, que resultaram na constituição de associações e cooperativas, foram fundamentais para sua inserção no mercado institucional, tanto por meio do PAA como do PNAE.

Os problemas relacionados ao CAE evidenciam que a governança do programa fica comprometida, visto que a participação e o controle



social não estão sendo tão efetivos como poderiam ser se as organizações envolvidas na comercialização dos alimentos para o PNAE formassem arranjos institucionais por meio da articulação entre Estado, sociedade civil e mercado, incluindo novos atores na implementação da política pública em nível local (FARAH, 2000). Apesar da preocupação e do entendimento que os presidentes demonstraram ter em relação às compras da AF, o CAE tem se envolvido pouco nesta questão e não tem se configurado como espaço de discussões que busca favorecer as aquisições locais de alimentos, aproveitando as variedades locais e o potencial do território para produção orgânica.

A resolução 38/2009 aponta que o controle social local do programa deve ser realizado pelo CAE, mas assinala também a criação de outros espaços públicos de governança como Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, Colegiados de Desenvolvimento Territorial – CODETER e Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2009 b). Entende-se que a criação destes espaços públicos pode ampliar a esfera e autonomia pública, aproximando diferentes atores sociais e entidades governamentais e não governamentais. Tanto o CAE como estes outros espaços podem contribuir para discussão e resolução de conflitos, para a horizontalidade de representação de interesses com critérios previamente definidos para seleção de programas, projetos e destinação de recursos, privilegiando o interesse público e não o privado. Segundo Rover (2007), estes aspectos são importantes para o exercício da governança cívica. Neste sentido, destaca-se a mobilização em torno da construção do Território Rural Serra-Mar – TRSM e a constituição do CODETER da região Serra-Mar Catarinense, iniciada em 2008 nas ESG. O TRSM foi oficialmente reconhecido pelo Conselho Estadual do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar em dezembro de 2009, contando com a participação de representantes da sociedade civil e do governo de 24 municípios das ESG e do litoral sul catarinense. A incorporação do Território Rural Serra-Mar ao Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PRONAT ocorreu em maio de 2013 por meio da resolução nº 94 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, fortalecendo este espaço de governança no território estudado (BRASIL, 2013). A análise do documento<sup>2</sup> relativo ao histórico de construção do Território Rural Serra-Mar e da formalização

---

<sup>2</sup> Histórico de construção do território e composição do Codeter disponibilizado no site da Amurel no link Documentos Regimentais do Território Serra-Mar – [www.amurel.org.br/conteudo/?item=4064&fa=4062](http://www.amurel.org.br/conteudo/?item=4064&fa=4062)

do seu CODETER revelou que assuntos referentes à compra de produtos da AF para as escolas fizeram parte das reuniões e discussões deste colegiado, buscando mobilizar os municípios, integrar entidades, discutir projetos de arranjos produtivos, articular redes de comercialização para execução de ações fomentadoras de comercialização de produtos da agricultura familiar para o PNAE.

Em fevereiro de 2011, o Codeter publicou uma Moção mostrando preocupação quanto à terceirização da alimentação escolar e solicitando que o governo do estado de Santa Catarina cumpra a legislação relativa à compra de 30% da AF

Nós agricultores e pescadores familiares, dirigentes de entidades de classe destes segmentos e gestores públicos pertencentes ao Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Território Rural Serra-Mar (CODETER), vimos por meio deste, mostrar nossa preocupação com a terceirização do fornecimento da alimentação escolar no Estado de Santa Catarina. Nosso Estado é repleto de propriedades de agricultores familiares que produzem alimentos de qualidade e que estão aptos a fornecerem seus produtos por meio da nova lei do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Lei 11.947 de 16/06/09 do PNAE) e estão impossibilitados diante da situação da terceirização. Além disto, vários outros agricultores familiares inseridos na cadeia produtiva do fumo esperam respostas para alternativas de renda ao tabaco, fortemente identificado com a produção de alimentos para o PNAE. Existem outras categorias de produtores como os rizicultores que atravessam muitos problemas de preço nos seus produtos que poderiam vender seus produtos ao Estado por preço justo. Enfim, diante disto, solicitamos ao Governo do Estado, o cumprimento da Lei 11.947 de 16/06/09 e da resolução 38 de 16/07/09 do FNDE no sentido de comprar, diretamente do agricultor familiar, produtos alimentícios para atender aos 30% dos recursos do PNAE. (CODETER DA REGIÃO SERRA-MAR CATARINENSE, 2011)

Esta moção evidencia que quando os problemas em torno da aquisição de alimentos da AF para o PNAE são discutidos também em outros espaços públicos, a mobilização dos atores e a governança do programa são ampliadas. Deves e Rambo (2013, p. 148) entendem que “para além das políticas públicas, a organização dos atores locais se faz importante para a adequação das políticas elaboradas, sobretudo pela escala nacional, às demandas e interesses locais/regionais”. Assim, ações e parcerias devem ser colocadas em prática para garantir que a legislação seja respeitada e o percentual de compras oriundas da AF seja cumprido e até mesmo aumentado pelas EEx, que além de investirem os 30% dos recursos transferidos pelo FNDE podem aumentar o volume de compras da AF a partir de uma maior contrapartida financeira. Para Saraiva et al (2013), o desafio é que a compra da AF supere a diretriz que destaca o mínimo de 30% de compra, para que de fato, as compras se baseiem em parcerias reais para o desenvolvimento sustentável local e regional.

Exigir o cumprimento das prerrogativas legais é especialmente importante no caso da aquisição de alimentos para as escolas da rede estadual de ensino de Santa Catarina, que por meio da desterceirização ampliará expressivamente a comercialização dos produtos oriundos das propriedades e agroindústrias rurais, pois conforme revelaram os demonstrativos da execução físico-financeira fornecidos pelo FNDE o percentual máximo investido em alimentos desta natureza não passa de 1%, quando deveria ser no mínimo 30%. A base legal do PNAE confere este direito aos agricultores familiares e estes devem se mobilizar e lutar para exercê-lo, sendo que o CAE e a constituição de outros espaços de governança como o CODETER fortalecem esta busca. Saraiva et al (2013) defendem que para potencializar o desenvolvimento local é fundamental a criação de espaços ou fóruns participativos de debate e planejamento, envolvendo agricultores, gestores e escolas, o que contribui para a governança cívica.

Como evidenciado pela discussão e pelas declarações expostas anteriormente no decorrer deste capítulo, diferentes entrevistados (44,44 %, n=7), citaram a compra de alimentos para as escolas estaduais como uma oportunidade importante para aumentar a produção, potencializando a economia e o desenvolvimento local:

Temos condições de expandir muito, e atender as escolas do estado seria uma grande oportunidade (COOP/1).

Se atender o estado teria capacidade de triplicar nossa produção, se tivesse essa segurança hoje (COOP/2)

Esses 30% [do estado] dá em torno de R\$12 milhões que deixou de ficar aqui dentro do nosso estado com os nossos agricultores (COOP/3).

Pelas falas fica evidente que a desterceirização é algo esperado pelos agricultores para alavancar as vendas para o mercado institucional e o desenvolvimento rural. Turpin (2008) argumenta que embora o PNAE ainda seja pouco estudado como uma política federal integrada, já apresenta incontáveis exemplos de como promover a inserção competitiva da agricultura familiar no mercado institucional, com aumento na apropriação e circulação de riqueza, gerando efeito multiplicador na economia local.

Considera-se que a desterceirização é importante para o desenvolvimento rural e para a reprodução social da AF e, portanto para a SAN, visto que os agricultores familiares produzem a maior parte dos alimentos consumidos no Brasil, e para continuar produzindo precisam que as políticas públicas de apoio à produção e comercialização de seus produtos, como é o caso do PNAE, sejam adequadamente implementadas. Muitos estudos e ações governamentais evidenciam que o desenvolvimento rural e a redução do êxodo devem ser estimulados pelas políticas públicas de SAN, o que reforça a necessidade de uma maior cobrança por parte do FNDE em relação ao cumprimento do investimento mínimo de 30 % em produtos da AF, o que é imperativo no caso da rede estadual de ensino de Santa Catarina.

Deves e Rambo (2013) argumentam que além de considerar a organização dos atores locais/regionais nos processos de desenvolvimento rural, e o acesso à políticas públicas, tratar da segurança alimentar e nutricional também é essencial em discussões do desenvolvimento rural.

O conjunto dos resultados apresentados evidencia a necessidade de uma atuação mais efetiva dos conselheiros, bem como a importância da participação de representantes da AF no CAE para que se tornem efetivamente instituições de governança, capazes de influenciar positivamente o processo de aquisição de alimentos da AF, o desenvolvimento rural e a promoção da SAN no âmbito do PNAE. Os resultados revelaram também a importância da constituição de

diferentes instituições de governança para discussão das questões relativas à gestão do PNAE.

## 5º CAPÍTULO – CONCLUSÕES

Os resultados indicam que a aquisição de alimentos oriundos da AF para o PNAE trouxe contribuições significativas para a qualidade nutricional das refeições servidas, para a sustentabilidade econômica e para a organização produtiva e comercial de uma parcela de agricultores familiares das Encostas da Serra Geral em Santa Catarina. Porém, é necessário criar outras oportunidades de comercialização para os produtos oriundos da AF, visto que os resultados dão conta de que sozinho o PNAE não é capaz de garantir renda suficiente para os produtores e a sustentabilidade das cooperativas. A investigação também contribuiu para verificar importantes questões relacionadas à governança do processo de aquisição de alimentos da AF, demonstrando que o CAE dos três municípios tem atuado de maneira bastante informal, prejudicando a interação entre os conselheiros e a discussão de questões importantes, o que acaba comprometendo a realização das atribuições previstas na legislação e a governança em torno do programa.

A análise dos cardápios elaborados pelas nutricionistas permite inferir que os mesmos estavam de acordo com preceitos legais da resolução 38 de 2009 relacionados à utilização de gêneros alimentícios básicos, ao respeito à cultura alimentar da localidade e à diversificação agrícola da região. A análise de um maior número de semanas do cardápio elaborado pela nutricionista do município 3, permitiria uma avaliação mais aprofundada. Cabe destacar a importância do nutricionista como responsável técnico pelas ações de alimentação e nutrição no âmbito do PNAE e a necessidade das EEx oferecerem condições dignas de trabalho para este profissional exercer plenamente suas atividades, pois quando se encontra sobrecarregado pela assunção de muitas atividades, sua atuação fica comprometida. Considera-se essencial a contratação de profissionais em número suficiente de acordo com as regulamentações da Resolução do CFN nº 358/2005, que dispõe sobre as atribuições do Nutricionista no âmbito do PNAE e dá outras providências.

Percebeu-se que na visão de muitos entrevistados a inclusão de produtos da AF foi fundamental para aumentar a oferta de FVL frescos e alimentos orgânicos, além de proporcionar maior diversificação nos cardápios e dos cultivos nas propriedades. Os resultados apontam que o fornecimento de alimentos pelas agroindústrias familiares das cooperativas do território contribuiu para reduzir a oferta de produtos processados nas grandes indústrias do setor alimentício, os quais são

ricos em açúcar, sódio e gordura, influenciando positivamente a qualidade nutricional das refeições servidas. Os produtos das agroindústrias têm maior prazo de validade do que os gêneros vendidos “in natura”, o que facilita o transporte e armazenamento, porém são elaborados de forma mais artesanal, atrelada ao “saber-fazer” e à cultura local, características que os diferenciam dos fornecidos pelas grandes indústrias e supermercados locais. A qualidade sensorial das FVL oriundos da agricultura familiar foi ressaltada por alguns entrevistados, visto que por serem produzidos no entorno próximo o tempo transcorrido entre a colheita e a entrega nas escolas é curto e assim chegam mais frescos nas escolas e com a qualidade sensorial preservada, favorecendo a aceitação por parte dos escolares. O estudo revelou que a maior parte das FVL era fornecida por pequenos produtores individuais ou grupos informais, favorecendo a inclusão de agricultores menos organizados e integrados aos mercados. Os resultados mostram que não houve problemas sanitários relacionados aos produtos da AF, confirmando que os agricultores estão se adequando aos padrões exigidos pela legislação pertinente.

O contato mais próximo das nutricionistas com os agricultores e cooperativas contribuiu para adequar os cardápios à sazonalidade e para o entendimento das limitações no fornecimento de alguns gêneros durante o ano, o que reforça a importância da realização das compras em âmbito local ou territorial prevista na legislação. Porém, uma maior articulação entre os atores por meio do CAE é necessária para fortalecer a troca de informações e o fornecimento de alimentos pelos produtores locais. Considera-se importante o envolvimento de órgãos como a EPAGRI e a Secretaria da Agricultura no levantamento da produção do território, o que pode auxiliar as nutricionistas na elaboração dos cardápios e contribuir para as aquisições da AF.

Os baixos valores per capita transferidos pelo FNDE dificultaram a inclusão de maior variedade de frutas nos cardápios, visto que por algumas variedades virem de fora do território o custo era mais alto. A baixa oferta de frutas em algumas épocas do ano devido à sazonalidade foi outra dificuldade encontrada para incluir uma maior variedade de frutas nos cardápios. Portanto, há necessidade de uma maior contrapartida financeira por parte das EEx para aquisição de gêneros da AF. É também importante oferecer assistência técnica e estimular a produção de diferentes tipos de frutas adaptadas às condições climáticas da região, inclusive para aumentar o consumo destes alimentos pelas famílias dos agricultores.

Os achados desta investigação deixam claro que a aquisição de produtos da AF local possibilitou aumentar a disponibilidade de alimentos mais frescos e saudáveis no ambiente escolar, favorecendo a aquisição de bons hábitos alimentares desde os primeiros anos de vida, quando o paladar e os gostos estão sendo formados pelas crianças. Ressalta-se que por meio da maior disponibilidade de alimentos saudáveis na escola, a EAN pode ser mais efetiva na prática, visto que a oferta frequente destes alimentos no cardápio educa o escolar para escolhas mais adequadas ao seu crescimento e desenvolvimento, prevenindo e tratando problemas como a obesidade e as DCNT, as quais estão diretamente relacionadas aos modos de vida contemporâneos. Vale lembrar que o excesso de peso e as doenças relacionadas a esta condição têm elevados custos para a saúde pública. Portanto, investir no fornecimento de alimentação saudável e EAN na escola é investir em prevenção e tratamento destes distúrbios nutricionais. Ressalta-se que trabalhar a EAN por meio de hortas escolares é uma estratégia recomendada pelo FNDE e deve ser reforçada nas escolas do território, inclusive como forma de valorizar a condição de agricultor familiar. A partir do exposto pode-se ponderar que a aproximação entre produção e consumo por meio da aquisição de alimentos da AF no âmbito do PNAE deve ser estimulada, bem como o cultivo e aquisição de orgânicos, pois podem contribuir positivamente para atenuar diferentes problemas presentes na sociedade moderna, relacionados ao sistema agroalimentar hegemônico.

Considerando a contribuição dos produtos da AF para qualidade das refeições e sua importância para SAN, argumenta-se a favor da compra da AF para o preparo das refeições servidas nas escolas da rede estadual de ensino no estado de Santa Catarina, visto que os resultados revelaram que um percentual baixíssimo foi comprado até o ano de 2012, indo contra os preceitos legais e ferindo o direito dos agricultores familiares fornecerem seus produtos ao PNAE. Se a desterceirização ainda não é possível, recomenda-se que o governo estadual, FNDE e as organizações da AF, busquem juntos uma solução para que as empresas terceirizadas passem a comprar os produtos oriundos da AF, respeitando a legislação pertinente ao programa.

Além disso, a universalidade e a equidade são princípios do PNAE e, portanto os alunos da rede estadual de ensino também devem ter acesso a uma alimentação saudável, com a frequência recomendada de FVL e a redução de preparações ricas em açúcar, sódio e gorduras, conforme as regulamentações legais. Neste sentido, destaca-se a importância de verificar se estas regulamentações estão sendo atendidas



nos cardápios das escolas estaduais, as quais podem estar sendo prejudicadas pelo baixíssimo percentual de aquisição de produtos da AF.

De maneira geral, os dados relativos aos percentuais investidos em produtos da AF no território mostram que em 2010 100% dos municípios das ESG estudados já adquiriram alimentos da AF e o percentual de compras foi, em média, de 30%. A soma dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE e comprovadamente investidos pelos dez municípios na compra da AF neste ano totalizou R\$ 148.674,00, subindo para R\$ 220.227,00 em 2012, um aumento de 48%, contribuindo para reprodução social dos agricultores familiares e aumentando a movimentação financeira no território. A análise dos resultados revela ainda que o percentual dos recursos transferidos pelo FNDE e investidos na compra de alimentos da AF variou entre os municípios estudados, e também de um ano para o outro. Foram verificadas inconsistências de informação relativas ao investimento em produtos da AF em Lauro Müller e Rio Fortuna, o que confirma a necessidade de capacitação dos responsáveis pela gestão e prestação de contas ao FNDE, tanto nas EEx como no âmbito do CAE. Conforme foi verificado por meio da coleta de dados, as cooperativas do município 1 e 2 forneceram alimentos para as escolas de cidades de maior porte localizadas nas proximidades do território estudado, demonstrando que um volume significativo de recursos movimentou a economia dos pequenos municípios rurais onde a produção ficou concentrada. Apesar disso, entende-se que o fornecimento para as cidades próximas ao território das ESG, que não estão aptas para atender toda a demanda das suas escolas é permitido por lei, mas a demanda das escolas locais sempre deve ser sempre priorizada. Neste sentido, sugere-se investigar se o fornecimento de alimentos para as escolas de centros urbanos maiores, interfere de alguma forma no atendimento das demandas das escolas do próprio território.

Apesar das dificuldades e dos ajustes que ainda se fazem necessários, argumenta-se que as regulamentações da resolução 38/2009 inseriram a sustentabilidade tanto como um princípio quanto como uma diretriz do PNAE, incentivando a preservação das práticas alimentares que fazem parte da cultura local e apoiando o desenvolvimento sustentável, privilegiando a agricultura e as iniciativas empreendedoras de nível familiar, destacando a sustentabilidade como uma estratégia para a garantia da disponibilidade e da regularidade de acesso aos alimentos, fundamental para garantia da SAN. As regulamentações legais também trazem importantes avanços relacionados á restrição de alimentos

ultraprocessados, ricos em sódio, açúcar e gordura e pobres em vitaminas, minerais e fibras, nutrientes fundamentais para saúde, especialmente na infância e adolescência.

Constatou-se que o mercado que se abre a partir das regulamentações da resolução 38 trouxe importantes contribuições para a organização comercial e produtiva dos AF das ESG e que existem dificuldades a serem superadas para qualificar o processo de aquisição de alimentos no âmbito do PNAE.

O estudo assinala que a diversidade de produtos demandados pelo PNAE incentiva os agricultores que participam do programa a diversificar os cultivos, o que pode gerar benefícios para a saúde e estado nutricional dos produtores pela inclusão de maior variedade de alimentos em sua dieta e pela redução dos gastos com a aquisição de alimentos no supermercado, incrementando a renda. A maior diversificação de cultivos nas propriedades se enquadra nos princípios da agroecologia, favorecendo a sustentabilidade dos agroecossistemas locais e busca pela preservação ambiental do território.

Os achados de campo revelam uma associação positiva entre o fornecimento de alimentos para o PNAE e o aumento no número de cooperados das organizações da AF estudadas, bem como o fortalecimento do grupo informal de Lauro Müller. Ficou clara a importância da comercialização de alimentos no âmbito do programa, especialmente nos municípios maiores, para a sustentabilidade econômica das cooperativas e do grupo informal. Os resultados apontam para um aumento significativo das vendas para o mercado institucional, tanto PAA como PNAE, sendo que no último ano as demandas da alimentação escolar foram fundamentais para contrabalançar os problemas de pagamento ocorridos no contexto do PAA.

As agroindústrias foram beneficiadas pelas demandas da alimentação escolar, tornando-se um instrumento importante no fornecimento de alimentos processados e congelados com maior prazo de validade. O fornecimento dos processados é especialmente importante para os municípios mais distantes, pois devido à logística de distribuição o fornecimento de alguns alimentos *in natura* frescos como FVL ficava inviável. Desta forma, o processamento nas agroindústrias é estratégico para não perder a produção dos gêneros mais perecíveis durante o transporte e para agregação de valor.

A assistência técnica, a qualificação da governança por meio do CAE e a capacitação dos atores envolvidos no processo de aquisição de alimentos podem contribuir para organização comercial e produtiva dos AF, atenuando as dificuldades encontradas. A maior articulação e

capacitação dos atores pode favorecer o desenvolvimento do território, a adequação da oferta à demanda e a qualidade nutricional e sensorial dos alimentos fornecidos, facilitando a comercialização dos produtos da AF. A assistência técnica pode fazer aumentar a produção de orgânicos e a certificação das propriedades, o que favorecerá a saúde dos produtores e escolares, a preservação dos agroecossistemas e a renda, visto que produtos com esta qualidade podem ser comercializados com acréscimo de 30% sobre o valor da tabela da CONAB. Acredita-se que a renda gerada pelas vendas para o PNAE possa contribuir para transição e certificação das propriedades que já estão produzindo sem agrotóxicos, aumentando o lucro dos agricultores e a disponibilidade de produtos certificados no mercado.

O fornecimento de orgânicos para a alimentação escolar é uma via de comercialização estimulada pela resolução 38/2009 e deve ser explorada pelos AF das ESG como forma de fortalecer meios de cultivo mais sustentáveis, os quais são uma característica do território, que conta com a capital estadual da agroecologia, Santa Rosa de Lima. As experiências agroecológicas empreendidas pelos agricultores ecológicos do território podem servir de estímulo para outras regiões do país, fortalecendo práticas de produção consideradas menos nocivas ao ambiente e a renda. Destaca-se que a análise da circulação de mercadorias das organizações da agricultura familiar incluídas neste estudo permite inferir que a distribuição no âmbito do PNAE ocorria via cadeias curtas de proximidade espacial, mais sustentáveis do ponto de vista ambiental.

Neste contexto a aproximação da AF do mercado institucional criado pelo PNAE surge como um mecanismo intersetorial com potencial para alavancar transformações significativas no âmbito da agricultura familiar, indo na direção da sustentabilidade do sistema agroalimentar.

Fica claro na resolução 38/2009, bem como na resolução do Conselho Federal de Nutricionistas 358/2005, que o nutricionista tem papel fundamental na promoção da sustentabilidade e da consciência ecológica e ambiental dos escolares. Neste sentido, ressalta-se a importância deste profissional conhecer os diferentes métodos de cultivo de alimentos para que tenha condições de adquirir matérias-primas e orientar escolhas alimentares capazes de contribuir para sustentabilidade do sistema agroalimentar e do planeta como um todo. O campo profissional do nutricionista é bastante amplo e vem crescendo nos últimos anos, mas seja qual for a sua área de atuação, o alimento é a base de seu trabalho e na falta ou carência deste, pouco pode ser feito.

Entende-se que para além da produção de alimentos nas cozinhas industriais, nas escolas, nos hospitais, nas residências, ou a na orientação clínica a atuação do nutricionista deve considerar os meios de produção agrícola, pois influenciam diretamente na saúde de seu público alvo, seja ele qual for. A agricultura convencional está atrelada ao uso de agroquímicos, produzindo muitas vezes alimentos contaminados ao mesmo tempo em que agride os ecossistemas, enquanto a agricultura orgânica ou agroecológica oferece um caminho alternativo a partir de princípios que favorecem a sustentabilidade ambiental e social e a capacidade dos agroecossistemas continuarem a produzir ao longo dos anos. Portanto é necessário refletir sobre as formas de produção e sua influência sobre a saúde e o meio ambiente para ampliar o conceito de qualidade e disponibilidade alimentar e compreender o quão ampla é a discussão sobre SAN.

Os dados do último censo agropecuário não deixam dúvidas sobre a importância da AF para a SAN, e a argumentação construída neste estudo aponta que a AF oferece melhores condições de se produzir respeitando os princípios da sustentabilidade. Portanto, fica claro que políticas públicas e ações devem ser empreendidas para gerar inclusão socioprodutiva, renda e qualidade de vida no meio rural e para estimular a transição para sistemas agroecológicos. O histórico do território estudado demonstra como a realidade do meio rural pode ser transformada por um projeto conjunto baseado no respeito aos agroecossistemas e na busca pela sustentabilidade econômica.

Constatou-se que é necessária uma maior articulação, ou seja, melhor governança do processo para que a demanda e a oferta possam se ajustar melhor e respeitar os limites da natureza e da produção familiar, fomentando a sustentabilidade ambiental e econômica. Neste sentido, enfatiza-se a relevância do papel do CAE como órgão de controle social e espaço de participação e diálogo entre os diferentes segmentos, governamentais e não governamentais. Acredita-se que a efetiva participação de representantes da AF neste espaço de discussão, articulação e controle social pode favorecer o processo de aquisição de alimentos oriundos das propriedades rurais do território. Para tanto é fundamental intensificar e qualificar a troca de informações entre os atores envolvidos na compra, distribuição e produção. Conclui-se que a troca de informações é crucial para melhor e mais eficaz governança e esta para o sucesso da implementação da política em nível local.

Neste contexto destaca-se o CAE como espaço institucional de governança onde os representantes da AF podem discutir suas dificuldades, buscando soluções conjuntas que ao serem colocadas em

prática possam beneficiar todos os envolvidos. Porém, o CAE não deve ser o único espaço de governança, é necessário promover discussões entre os próprios AF nas cooperativas e também com outras entidades, a exemplo do CODETER Região Serra-Mar Catarinense, pois assim ampliam-se os espaços de discussão e a esfera pública da política, favorecendo a governança cívica. A investigação possibilita afirmar que a assistência técnica e a capacitação e dos atores envolvidos no processo de aquisição de alimentos são fundamentais para qualificar a organização produtiva e comercial dos agricultores das Encostas da Serra Geral

Os resultados desta investigação dão conta da pertinência da aproximação entre AF e PNAE, bem como da valorização da produção orgânica ou agroecológica disposta em lei. Ainda há muito que avançar para qualificar o processo de aquisição de alimentos da AF para o PNAE e a discussão sobre governança oferece argumentos que demonstram o a importância da atuação do CAE neste sentido.

Considera-se importante avaliar constantemente os avanços e problemas encontrados na implementação das diretrizes em favor da compra da AF na prática, tanto em municípios pequenos como em grandes centros urbanos. É a partir da realidade empírica, a qual abarca os atores sociais envolvidos na efetivação do programa, que as dificuldades e as barreiras enfrentadas para melhorar o seu andamento aparecem, apontando as mudanças necessárias tanto no nível municipal como na legislação que rege o programa. Também é a partir do empírico que experiências exitosas podem ser estudadas e compartilhadas, servindo de exemplo para os locais que enfrentam desafios semelhantes para superar as barreiras e as dificuldades práticas. Logo, esforços devem ser empreendidos no sentido de avaliar, sob diferentes aspectos, a eficácia e a efetividade do PNAE como política pública de SAN, especialmente no que diz respeito à aquisição de produtos da AF.

Acredita-se que os objetivos propostos foram atingidos, contribuindo para abordagem conjunta dos temas da alimentação escolar e da agricultura familiar, bem como para o entendimento dos desafios e potencialidades no contexto da aquisição pública de alimentos da AF no âmbito do PNAE.

A realização do estudo permite inferir que não se pode avaliar as contribuições do PNAE quanto à compra da AF somente a partir de critérios meramente econômicos, mas sob o prisma da inclusão social e produtiva dos agricultores, da valorização de sua categoria e da produção local de alimentos, da redução de custos e emissão de gases poluentes com o transporte das mercadorias adquiridas no âmbito local

ou territorial, do estímulo às cadeias curtas de comercialização e à formas de produção ambientalmente mais adequadas, bem como da melhoria da qualidade nutricional da alimentação escolar. Constatou-se que a aproximação entre a AF e a alimentação escolar está atrelada a todos estes benefícios, além de favorecer a organização em cooperativas e dinamizar a economia local, o que pode aumentar os postos de emprego e a médio e longo prazo diminuir o êxodo rural.

Por fim, este estudo sinaliza que políticas públicas como o PNAE, quando bem implementadas, podem produzir mudanças positivas tanto na produção quanto no consumo de alimentos, contribuindo para o desenvolvimento com sustentabilidade e para a SAN de alunos e agricultores familiares.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Bases para a formulação da política brasileira de desenvolvimento rural: agricultura familiar e desenvolvimento territorial.** Brasília: IPEA, 1998. 25p.

ABRANCHES, M.; AZEVEDO, S. **A Capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito?** In : SANTOS JUNIOR, O. A. (Org.); RIBEIRO, L. C. Q. (Org.); AZEVEDO, S. (Org.). Governança Democrática e Poder Local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

AMISTÁ, M. J. M de. **Programa de alimentação escolar: perfil dos beneficiários, qualidade e atuação de gestores e da comunidade de Guariba.** 2013. 174 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz", Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2013.

ALTIERI, M.; NICHOLLS, C. Agroecología: única esperanza para la soberanía alimentaria y la resiliência socioecológica: Uma contribución a las discusiones de Rio+20 sobre temas en la interface del hambre, la agricultura, y la justicia ambiental y social. **SOCLA**, Junio 2012.

ASBRAN - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NUTRIÇÃO (Brasil). **Pesquisa Nacional do Consumo Alimentar e Perfil Nutricional de Escolares, Modelos de Gestão e de Controle Social do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.** 2007. Disponível em: <<http://www.asbran.org.br>>. Acesso em: 27 ago. 2013.

ASSIS, R. L de. Desenvolvimento rural sustentável no Brasil: perspectivas a partir da integração de ações públicas e privadas com base na agroecologia. **Economia Aplicada**, 10 (1): 75-89, jan-mar 2006.

AZEVEDO, E. **As relações entre qualidade de vida e Agricultura Familiar Orgânica: da articulação de conceitos a um estudo exploratório.** 2004. 123 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Agroecossistemas, Departamento de Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

AZEVEDO, E; PELICIONI, M. C. F. Promoção da Saúde, Sustentabilidade e Agroecologia: uma discussão intersectorial. **Saúde e sociedade [online]**. 2011, vol.20, n.3, pp. 715-729. ISSN 0104-1290.

AZEVEDO, E; RIGON, S.A. Sistema alimentar com base no conceito de sustentabilidade. *In*: Taddei JA, Lang RMF, Silva GL, Toloni MHA. **Nutrição em Saúde Pública**. São Paulo: Rubio; 2010. p. 543-60.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BÉLIÈRES, Jean-François et al. **Les agriculteurs familiales du monde: définitions, contributions e politiques publiques**. CIRAD, Montpellier, 2013, 281p.

BELIK, W; SOUZA, L. R. Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na América Latina. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 33, p.103-122, jul-dez., 2009.

BELIK, W; DOMENE, S. M. A. Experiências de Programas Combinados de Alimentação Escolar e Desenvolvimento Local em São Paulo – Brasil. **Agroalimentaria**, Mérida-Venezuela, v. 18, n. 34, p.57-72, enero-junio 2012.

BARON, V; BONNAL, P; MARZIN, J; LOYAT, J; CHEVALIER, P; GILBERT, E; LUTRINGER, C; BÉLIÈRES, J.F; FAYSSÉ, N ; LÉONARD, E; LOSCH, B. **Les agriculteurs familiales du monde: définitions, contributions e politiques publiques**. CIRAD, Montpellier, 2013, 281p.

BONNAL, P.; CAZELLA, A. A.; MALUF, R. S. Multifuncionalidade da agricultura e desenvolvimento territorial: avanços e desafios para a conjugação de enfoques. Rio de Janeiro, **Estudos, Sociedade e Agricultura**, v.16, n.2, p. 185-227, 2008.

BORGUINI, R. G.; TORRES, E. A. F. S.. Alimentos orgânicos: Qualidade nutritiva e Segurança do alimento. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 13, n. 2, p. 64-75, 2006.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Caderno de debate agenda 21 e sustentabilidade**, 1992. Disponível em:



<[http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/\\_arquivos/CadernodeDebates9.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/CadernodeDebates9.pdf)>. Acesso em 10 de mai. 2012.

BRASIL. MDA - MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **PASSO A PASSO - Como funciona a compra e venda de produtos da agricultura familiar?** 2012. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/alimentacaoescolar/2500755>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 8.913, de 13 de julho de 1994.** Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 Jul. 1994.

BRASIL. Casa Civil. **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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 Jul. 2006b.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.** Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN - com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 Set. 2006c.

BRASIL. Ministério da Educação. **Medida Provisória nº 2.178, de 24 de agosto de 2001.** Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 Ago. 2001.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Coordenação-Geral da Política Nacional de Alimentação e Nutrição. **Guia alimentar para a população brasileira:** promovendo a alimentação saudável. Brasília-DF: Ministério da Saúde, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução/CD/FNDE nº 15, de 16 de junho de 2003.** Estabelece critérios para o repasse de recursos financeiros, à conta do PNAE, previstos na Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 Jun. 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) Censo Escolar 2004**. Brasília-DF: Ministério da Educação, 2007. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/download/estudos\\_pesquisas/financ\\_gasto/pnae\\_relatorio2004\\_final.pdf](http://download.inep.gov.br/download/estudos_pesquisas/financ_gasto/pnae_relatorio2004_final.pdf) > Acesso em: 25 de mai. 2011.

BRASIL. Presidência da República Federativa do Brasil. **FOME ZERO**. Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br/>. Acesso em: 25 de mai. 2011.

BRASIL. Ministério da Educação, **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. 2009a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução/FNDE/CD/nº 38, de 23 de agosto de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 Ago. 2009b

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução 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.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Marco de referência de educação alimentar e nutricional para as políticas públicas**. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2012a.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. Disponível em: [bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/pnan.pdf](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/pnan.pdf). Acesso em: 23 de mai. 2012b.

BRASIL. Resolução nº 94, de 23 de maio de 2013. Incorpora territórios ao Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PRONAT, e dá outras providências. **Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – Condraf**. DOU, Seção 1, p. 56-61.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar. **Sobre o Programa Mais Gestão**. 2014 a. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/maisgestao>>. Acesso em: 10 maio 2014.

BRASIL. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**. Disponível em: [http://atlasbrasil.org.br/2013/o\\_atlas/idhm](http://atlasbrasil.org.br/2013/o_atlas/idhm). Acesso em: 20 de fev. 2014 b.

BRÜSEKE, F. J. O Problema do Desenvolvimento Sustentável. *In*: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Desenvolvimento e Natureza: Estudos para uma sociedade sustentável**. Recife: Inpsó/fundaj, Instituto de Pesquisas Sociais, Fundação Joaquim Nabuco, Ministério de Educação, Governo Federal, 1994. p. 29-40.

CAISAN - Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015**. Brasília, DF: CAISAN, 2011.

CHMIELEWSKA, D; SOUZA, D (2010): **Market alternatives for smallholder farmers in food security initiatives: Lessons from the Brazilian Food Acquisition Programme**, Working Paper, International Policy Centre for Inclusive Growth, No. 64

CAPORAL, F. R; PETERSEN, P. Políticas públicas y alternativas agroecológicas en Brasil: perspectivas para la seguridad y soberanía alimentaria. **Revista de Economía Crítica**, n. 10, Segundo semestre, p.75-112, 2010.

CARNEIRO, F F; PIGNATI, W; RIGOTTO, R M; AUGUSTO, L G S. RIZOLLO, A; MULLER, N M; ALEXANDRE, V P. FRIEDRICH, K; MELLO, M S C. **Dossiê ABRASCO – Um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde**. ABRASCO, Rio de Janeiro, abril de 2012. 1ª Parte. 98p.

CARVALHO, D. G de. Licitações sustentáveis, alimentação escolar e desenvolvimento regional: uma discussão sobre o poder de compra

governamental a favor da sustentabilidade. **Revista planejamento e políticas públicas**, São Paulo, n. 32, jan./jun. 2009.

CASTRO J. **Geografia da Fome** (o dilema brasileiro: pão ou aço). 10. ed. Edição revista. Rio de Janeiro: Antares, Achiamé; 1980.

CAVALCANTI, C.. Sustentabilidade da Economia: paradigmas alternativos de realização econômica. *In*: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Desenvolvimento e Natureza: Estudos para uma sociedade sustentável**. Recife: Inpsó/fundaj, Instituto de Pesquisas Sociais, Fundação Joaquim Nabuco, Ministério de Educação, Governo Federal, 1994. p. 153-176.

CODETER DA REGIÃO SERRA-MAR CATARINENSE (Santa Catarina) (Org.). **MOÇÃO 02-2011**. 2011. Disponível em: <[http://www.amurel.org.br/arquivosdb/basico1/0.273990001315493527\\_mocao\\_pnae\\_sc\\_territorio.pdf](http://www.amurel.org.br/arquivosdb/basico1/0.273990001315493527_mocao_pnae_sc_territorio.pdf)>. Acesso em: 16 jan. 2014.

CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento. **Agricultura familiar**. [Internet]. 2011. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1125&t=1>. Acessado em: 14 ago. 2011

CONSEA - CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR. **Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional: textos de referência da II Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, DF 2004.

CONSEA - CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/conselhos-estaduais/consea-santa-catarina>. Acesso em: 25 mai. 2011.

CONSEA - CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR. **Building up the National Policy and System for Food and Nutrition: the Brazilian experience**, Brasília, 2009.

CONSEA - CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR. **A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil**: Indicadores e Monitoramento. Brasília: CONSEA, 2010.

CONSTANTY, H. F. P; ZONIN, W. J.; GREGOLIN, M. R.; NOGUEIRA, J. R. O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a sustentabilidade: o caso de Marechal Cândido Rondon. 2º **Jornada questão agrária e desenvolvimento**: Projetos sociais e políticas públicas em disputa. Universidade Federal do Paraná. Novembro de 2013. Disponível em: <http://www.jornadaquestaoagraria.ufpr.br/trabalhos/uploads/pnaetrabalhoconstanty.pdf>.

Acesso em: 10 mar. 2014.

CUNHA, E; SOUZA, A.A; MACHADO, N.M.M. A alimentação orgânica e as ações educativas na escola: diagnóstico para a educação em saúde e nutrição. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 15(1):39-49, 2010.

CUSTÓDIO, M.B; FURQUIM, N.R; SANTOS, G M. M; CYRILLO, D.C. Segurança Alimentar e Nutricional e a construção de sua política: uma visão histórica. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, 18(1): 1-10, 2011.

DEVES, O. D; RAMBO, A. G. Mercados Institucionais e a Comercialização de Alimentos na Agricultura Familiar: O Programa de Aquisição de Alimentos no Município de São Pedro do Butiá - RS - Brasil. **Redes: Rev. Des. Regional**, Santa Cruz do Sul, v. 1, n. 18, p.147-166, 2013. Jan/abril.

DA CRUZ, F. T. Qualidade dos alimentos e escalas de produção: em defesa de critérios e normas para legitimação dos produtos artesanais/tradicionais. Apresentação Oral-Agricultura Familiar e Ruralidade. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **47º congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**. Porto Alegre, 26 a 30 de julho de 2009.

DAROLT, M. R. Conexão ecológica: novas relações entre agricultores e consumidores. Londrina **IAPAR**, 2012. p 162.

DO CARMO, M. S. A produção familiar como *locus* ideal da agricultura sustentável. In: FERREIRA, A. D. D. e BRANDENBURG, A. (org.). **Para pensar outra agricultura**. Curitiba, Ed. UFPR, 1998, pp. 215-238.

DOMENE S.M.A. A escola como ambiente de promoção da saúde e educação nutricional. **Psicologia**, 2008; 19 (Supl. 4): 505-517.

**DIÁRIO CATARINENSE**. Ministério Público Federal dá prazo de 30 dias para melhorias na merenda escolar de SC. Florianópolis, 15, jul., 2013. Disponível em:

<http://diariocatarinense.clicrbs.com.br/sc/geral/noticia/2013/07/ministerio-publico-federal-da-prazo-de-30-dias-para-melhorias-na-merenda-escolar-de-sc-4201275.html>. Acesso em: 25 jul. 2013

**EPAGRI. Diagnóstico Territorial Participativo das Encostas da Serra Geral de Santa Catarina**. 2010. Documento final. s.d.a. 239 p.

FARAH, M. F. S. **Parcerias, Novos Arranjos Institucionais e Políticas Públicas Locais**. Cadernos de Gestão Pública e Cidadania. vol. 18. Abril de 2000. Disponível em <<http://www.fgv.br/inovando/>> Acesso em 16 de fev. de 2013.

FERRARI, D. L. **Cadeias Agroalimentares Curtas: A Construção Social de Mercados de Qualidade pelos Agricultores Familiares em Santa Catarina**. 2011. 343 f. Tese (Doutorado) - Curso de Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, Porto Alegre, 2011.

FLORES, M. A identidade cultural do território como base de estratégias de desenvolvimento – uma visão do estado da arte. **Territórios com identidade cultural**. Contribuição para o Projeto Desenvolvimento Territorial Rural a partir de Serviços e Produtos com Identidade – RIMISP, mar. 2006. Disponível em: <[http://indicadores.fecam.org.br/uploads/28/arquivos/4069\\_FLORES\\_M\\_Identidade\\_Territorial como Base as Estrategias Desenvolvimento.pdf](http://indicadores.fecam.org.br/uploads/28/arquivos/4069_FLORES_M_Identidade_Territorial%20como%20Base%20as%20Estrategias%20Desenvolvimento.pdf)> Acesso em: 21 fev. 2013.

FLORENTINO, A. M. **Segurança alimentar e nutricional e sustentabilidade: Histórico e Desafios**. 2010. Disponível em: <<http://www.racine.com.br/seguranca-alimentar/portal-racine/alimentacao-e-nutricao/seguranca-alimentar/seguranca-alimentar-e-nutricional-e-sustentabilidade-historico-e-desafios>> Acesso em 18 de jan. 2013.

FNDE - FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (Ed.). **Alimentação Escolar**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-alimentacao-escolar>>. Acesso em: 15 ago. 2012.

FNDE - FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (Ed.). **Alimentação Escolar**. Disponível em: <[http://www.ispn.org.br/arquivos/Apresenta%C3%A7%C3%A3o\\_PNA\\_E\\_FNDE.pdf](http://www.ispn.org.br/arquivos/Apresenta%C3%A7%C3%A3o_PNA_E_FNDE.pdf)>. Acesso em: maio 2013.

FREITAS, C. M.; SOARES, M.; PORTO, M. F. S. **Subsídios para um programa na Fiocruz sobre saúde e ambiente no processo de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1999.

FROEHLICH, E. **A Capacidade de "Fazer Diferente": os condicionantes legais e as estratégias de governança na implementação do Programa de Alimentação Escolar em Dois Irmãos e Tapes (RS)**. 2010. 153 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, Porto Alegre, 2010.

GELBCKE, D. L. **Agroturismo e Produção do Espaço nas Encostas da Serra Geral**: Entre a Ideia e a Prática. 2006. 186 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

GLIESSMANN, S. R. **Agroecologia: Processos Ecológicos em Agricultura Sustentável**. Porto Alegre: UFRGS, 2000. P 653

GUZZATTI, T. C. **Cooperagregos: seus desafios e suas conquistas**. Cooperativa de Agricultores Familiares das Encostas da Serra (Santa Catarina) / Thaise Costa Guzzatti, Valério Alcécio Turnes, Daiana Andréia Bastezini. – Rio de Janeiro: Sociedade Nacional de Agricultura; Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; Centro de Inteligência em Orgânicos, 2012. 44 p.: il. (Série Estudo de Caso).

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006**. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006>. Acesso em: 15 abr. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Segurança Alimentar 2004-2009**. Disponível em: [www.ibge.gov.br/home/estatistica/...2004\\_2009/pnadalimentar.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/...2004_2009/pnadalimentar.pdf)>. Acesso em: 21 jul. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Contas Regionais do Brasil 2011: Tabela 4 - Produto Interno Bruto, população residente e Produto Interno Bruto per capita, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação 2011**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/images/2522\\_3643\\_173712\\_106392.gif](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/images/2522_3643_173712_106392.gif)>. Acesso em: 22 de março de 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa de orçamentos familiares 2008-2009: avaliação nutricional da disponibilidade domiciliar de alimentos no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE; 2010.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA - ICCA (Brasil) (Org.). **Economia Verde e Inclusão Socioprodutiva: o papel da agricultura familiar**. Documento final do Congresso Virtual Internacional. Reflexões para Rio + 20. Disponível em: <<http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/DocumentosTecnicosAbertos/Attachments/639/MMO-RelatorioV2-17052012.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2012.

IPC-IG - INTERNATIONAL POLICY CENTRE FOR INCLUSIVE GROWTH. **Structured Demand and Smallholder Farmers in Brazil: the Case of PAA and PNAE**. Brasília, Df - Brazil: United Nations Development Programme, 2013. 36 p.

KORNIJEZUK, N. B. S. **Segurança Alimentar e Nutricional: uma questão de direito**. 2008. 116 f. Dissertação de Mestrado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília-DF, 2008.



LACERDA, T. F. N. de. **A unidade familiar e as novas funções atribuídas à agricultura: o caso dos agricultores de ecológicos do território da encostada serra geral.** 2005. 166 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

LINCOLN, Y. S., LYNHAM, S. A., & GUBA, E. G. (2011). Paradigmatic controversies, contradictions, and emerging confluences revisited. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln. **The SAGE handbook of qualitative research** (4th ed., pp. 97–128). Thousand Oaks, CA: Sage.

MACHADO, P. M. O. **Características do processo de aquisição de alimentos da Agricultura Familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar: um estudo transversal exploratório do universo de municípios brasileiros.** Dissertação (Mestrado em Nutrição) – Programa de Pós-Graduação em Nutrição, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2013.

MALUF, R. S. **Ações públicas locais de abastecimento alimentar.** 1999. Disponível em: <[http://www.polis.org.br/obras/arquivo\\_172.pdf](http://www.polis.org.br/obras/arquivo_172.pdf)>. Acesso em: 13 de julho de 2011.

MALUF, R. S. **Segurança Alimentar e Nutricional.** 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

BURLANDY, L.; MALUF, R. S. Soberania alimentar – Dimensões de um Conceito em Construção e suas implicações para a Alimentação no Cenário Contemporâneo. In: Taddei JA, Lang RMF, Silva GL, Toloni MHA. **Nutrição em Saúde Pública.** São Paulo: Rubio; 2010. p. 457-469.

MARCONDES, T; MIOR, L. C; REITER, J. M; MONDARDO, W. M. **Os empreendimentos de agregação de valor e as redes de cooperação da agricultura familiar de Santa Catarina.** Florianópolis: Epagri - Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina, 2012. 36 p. DOCUMENTOS No 238.

MARQUES, F. C. Nicho e Novidade: Nuanças de uma possível radicalização inovadora na agricultura. IN: SCHNEIDER, Sergio:

GAZOLLA, Marcio (Org.). **Os Atores do desenvolvimento rural: Perspectivas teóricas e práticas sociais**. Porto Alegre: Ed UFRGS, 2011.  
MARQUES, M. Perspectivas concorrentes em torno de segurança e soberania alimentar. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, 17(2): 78-87, 2010.

MEDEIROS, P. H. R. **O controle social e o Tribunal de Contas da União: o caso dos conselhos de alimentação escolar**. In: II Encontro de Administração Pública e Governança –EnAPG, São Paulo, 2006.  
Disponível em:  
<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055004.PDF>. Acesso em: 16 de abril 2013.

MDA - MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Um novo Brasil rural**. Brasília: MDA, 2010.

MINAYO, M. C. de Souza et al. **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. 13<sup>o</sup>. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

MINAYO, M. C. de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 5<sup>a</sup> ed. São Paulo: Hucitec Ltda, 1998.

MONTEIRO, C. A.; MONDINI, L.; SOUZA, A. L. M. & POPKIN, B. M., 2000. Da desnutrição para a obesidade: A transição nutricional no Brasil. In: **Velhos e Novos Males da Saúde no Brasil** (C. A. Monteiro, org.), pp. 247-255, 2<sup>a</sup> Ed., São Paulo: Editora Hucitec.

MORGAN, K.; SONNINO, R. **The school food revolution**. London: Earthscan, 2008.

MULLER, J. M. **Do tradicional ao agroecológico: as veredas das transições. O caso dos agricultores familiares de Santa Rosa de Lima**, 2001. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas). Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas (PAGR), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, dez. 2001.

OLIVEIRA, B. M. Lopes de. **A produção de alimentos orgânicos pela rede de pequenas agroindústrias familiares da Agreco em Santa Rosa de Lima e Rio Fortuna – SC.** 2004. 168 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós Graduação em Economia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Relatório Brundtland.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

OROFINO, G. G. **Encostas da Serra Geral de Santa Catarina:** estudo preliminar e proposição para que seja requerida a chancela da Paisagem Cultural Brasileira. 2011. 123 p. Trabalho de conclusão de curso de graduação em agronomia. Curso de graduação em agronomia, UFSC, Florianópolis, 2011.

ORTEGA, A. C. **Atores sociais rurais, governança local e desenvolvimento rural na américa latina. Alguns desafios para a descentralização do gasto público.** 2006. Disponível em: [www.alasru.org/wp-content/.../07/07-GT-Antonio-César-Ortega.doc](http://www.alasru.org/wp-content/.../07/07-GT-Antonio-César-Ortega.doc). Acesso em: 05 de fev. 2013.

PELICIONI, M. C. F. Promoção da saúde e meio ambiente: uma trajetória técnica-política. In: PHILIPPI JUNIOR, A.; PELICIONI, M. C. F. (Org). **Educação ambiental e sustentabilidade.** São Paulo: Manole, 2005. p. 413-420.

PECQUEUR, B. Qualite et développement – L’hypothese du panier de biens. **In: Symposium sur le développement regional.** INRA-DADP. Montpellier, 2000.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciênc. saúde coletiva [online].** 2013, vol.18, n.4, pp. 909-916. ISSN 1413-8123.

PEIXINHO, A. M. L.; BALADAN, D.; RIMKUS, L.; SCHATZMAN, F.; GALANTE, A.P. Alimentação escolar no Brasil e Estados Unidos. **O mundo da Saúde.** São Paulo, v. 35, n. 2, p. 128-136, 2011. Disponível em: <[http://www.saocamilo-sp.br/pdf/mundo\\_saude/84/128-136.pdf](http://www.saocamilo-sp.br/pdf/mundo_saude/84/128-136.pdf)>.

Acesso em: 8 set. 2011.

PELICIONI, M. C. F.; AZEVEDO, E. Promoção da Saúde, Sustentabilidade e Agroecologia: uma discussão intersetorial. **Revista Saúde Soc.**, São Paulo, v.20, n.3, p.715-729, 2011.

PIPITONE M. A. P. **Programa de Alimentação Escolar: um estudo sobre a descentralização, escola e educadores** (doutorado). Campinas: Universidade Estadual de Campinas; 1997.

PIPITONE, M. A. P. ; OMETTO AMH, SILVA MV da, STURION G.L. ; FURTUOSO M.C.O.; OETTERER M. Atuação dos conselhos municipais de alimentação escolar na gestão do programa nacional de alimentação escolar. **Rev. Nutr. Campinas**, v.16, n.2, p. 143-54, abr./jun. 2003.

PORAZZI, F. **Agricultores ecológicos e relações entre estado nutricional, alimentação e agrobiodiversidade**. 2013. 117 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Agroecossistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

PROENÇA, R. P. C. et al. **Qualidade nutricional e sensorial na produção de refeições**. Florianópolis-SC: UFSC, 2005.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. V. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. 4º ed. Lisboa: Gradiva, 2005.

RICHARDSON, R. J. et al. **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1999. 334 p.

ROSEN, G. A Evolução da Medicina Social. *In*: **Medicina Social: aspectos históricos e teóricos**. São Paulo: Global, 1983.

ROVER, O. J; BIRKNER, W.M.K; MUSSOI, E.M. Gestão do desenvolvimento local/regional: descentralização, governança e redes de poder. **Grifos**, n. 24, p. 75-91, jun., 2008.

ROVER, O. J. **Redes de poder e governança local: análise da gestão político administrativa em três fóruns de desenvolvimento com atuação na região Oeste de Santa Catarina/Brasil**. 2007. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural). Programa de Pós-Graduação em

Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

ROVER, O. J. O método científico em ciências sociais: dos documentos, questionários e entrevistas à análise de enunciados. **Grifos**, Chapecó, n. 30, v. 1, 2012.

SANTA CATARINA. **Lei nº 12.282, de 18 de junho de 2002.**

Disponível em: <[www.sed.sc.gov.br/secretaria/legislacao/doc.../51-lei-no-1228202](http://www.sed.sc.gov.br/secretaria/legislacao/doc.../51-lei-no-1228202)>. Acesso em: 18 jul. 2013.

SANTA CATARINA. **Projeto de Lei nº 257.2/2011.** Disponível em: <[www.sed.sc.gov.br/secretaria/legislacao/doc.../51-lei-no-1228202](http://www.sed.sc.gov.br/secretaria/legislacao/doc.../51-lei-no-1228202)>. Acesso em: 18 jul. 2013.

SANTOS, L. M. P. et al. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002: 4 - Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Cad. Saúde Pública**. 2007, vol.23, n.11, pp. 2681-2693.

SARAIVA, E.B.; SILVA, A.P.F.; SOUSA, A.A.; CERQUEIRA, G.F; CHAGAS, C.M.S.; TORAL, N.. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 18, p.927-936, 2013.

SCHMIDT, W; PAULILO, M.I.S. **Agricultura e espaço rural em Santa Catarina**. Florianópolis, UFSC, 2003.

SCHMIDT, W. A construção social de um território : a ação da AGRECO nas encostas da serra geral. In: / LAGES, V.; BRAGA, C.; MORELLI, G.(Org). Sachs, I. (Prefácio) **Territórios em movimento: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva**. Rio de Janeiro : Relume Dumará. Brasília, DF :SEBRAE, 2004

SEBRAE (Santa Catarina). **Lançando a Semente do Desenvolvimento Rural Sustentável - Sc**. Florianópolis: Sebrae, 2010.

SILVA, A V. da. **Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar em âmbito municipal: subsídios para o desenvolvimento de uma metodologia** / Amanda Valente da Silva – Salvador: UFBA /

Escola de Nutrição, 2009. Dissertação (mestrado) – UFBA / Escola de Nutrição / Mestrado em Alimentos Nutrição e Saúde, 2009. 126f.: il

SILVA, A. P. Ferreira da, SOUSA, A. Araújo de. **Alimentos orgânicos da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar do Estado de Santa Catarina, Brasil.** *Rev. Nutr.* [online]. 2013, vol.26, n.6, pp. 701-714. ISSN 1415-5273.

SILVA, D.B.P.; BACCARIN, J.G.; ALEIXO, S.S.; FILIPAK, A. **Os agentes sociais e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): a percepção dos agricultores familiares.** 2013. Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes, 23 a 25 de abril de 2013, UNESP, Araraquara (SP). Disponível em: <<http://www.fcav.unesp.br/Home/departamentos/economiarural/josegia.comobaccarin1559/artigo-pdpp.pdf>>. Acesso em: 05 dez. 2013.

SLOW FOOD. **A centralidade do alimento.** Documento do congresso 2012-2016. Turim, 2012. 22 p.

SOARES, P. **Análise do Programa de Aquisição de Alimentos na Alimentação Escolar em um município de Santa Catarina, Florianópolis,** 2011. Dissertação (Mestrado em Nutrição). Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2011.

SOUZA, F. J. Lins de. **Agroecologia como ferramenta para o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar.** Documento técnico aberto publicado por ICCA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. Disponível em: <[http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/DocumentosTecnicosAbertos/Attachments/450/Artigo\\_Agroecologia\\_como\\_ferramenta\\_para\\_o\\_desenvolvimento\\_sustentavel\\_-\\_NEAD.pdf](http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/DocumentosTecnicosAbertos/Attachments/450/Artigo_Agroecologia_como_ferramenta_para_o_desenvolvimento_sustentavel_-_NEAD.pdf)>. Acesso em: 20 set. 2012.

SOUSA, A.A, AZEVEDO E, LIMA E. E, SILVA A.P.F. Alimentos orgânicos e saúde humana: estudo sobre as controvérsias. **Revista Pan-americana de Salud Publica.** 2012;31(6):513–7.

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

STEFANINI, M.L.R. **Merenda escolar**: historia, evolução e contribuição no atendimento das necessidades nutricionais da criança. 1997. 101p. Tese (Doutorado em Nutrição). Faculdade de Saúde Pública, USP, São Paulo, 1997.

STROPASOLAS, Valmir Luiz. Desenvolvimento rural para quem? Os desafios para a inclusão dos excluídos na ação extensionista. **Grifos** (Chapecó), v. 2021, 2007, pp. 9-48.

TEO, C. R. P. A; MONTEIRO, C. A. Marco legal do Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma releitura para alinhar propósitos e práticas na aquisição de alimentos1. **Rev. Nutr., Campinas**, Campinas, 25(5), p.657-668, Set/out. 2012.

TRICHES, R. M. **Reconectando a produção ao consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar**. 2010. 297 f. Tese (Doutorado) - Curso de Faculdade De Ciências Econômicas, Departamento de Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal Do Rio Grande Do Sul - Ufrgs, Porto Alegre, 2010.

TURPIN; M. E. A alimentação escolar como fator de desenvolvimento local por meio do apoio aos agricultores familiares. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 16, no 2, p. 20-42,2008.

WANDERLEY, M de N. B. Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidades. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, 21, Outubro, 2003: 42-61.

VASCONCELOS, F, A, G. Francisco de Assis Guedes de Vasconcelos Josué de Castro e a geografia da fome. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 24(11):2710-2717, nov, 2008.

VEIGA, J. Eli da. **Desenvolvimento Sustentável**: O Desafio do Século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. 220 p.

VILLA REAL, L. C. **A problemática da produção e consumo de alimentos e o lugar da alimentação escolar** : uma revisão de literatura. 2011.121 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós- Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZOLDAN, P. C; MIOR, L. C. **Produção orgânica na agricultura familiar de Santa Catarina**. Florianópolis: Epagri - Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina, 2012. 95 p. DOCUMENTOS N° 239.



## APÊNDICE A – Roteiros das entrevistas aplicadas em campo

### ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA RESPONSÁVEL PELO GRUPO INFORMAL

Nome do respondente: \_\_\_\_\_

Cargo: \_\_\_\_\_

Idade: \_\_\_\_\_

Sexo: ( ) Feminino ( ) Masculino

Escolaridade:

Formação: \_\_\_\_\_

1. Nº total de famílias de agricultores da feira: \_\_\_\_\_

Nº de agricultores da feira que fornece p/ PNAE: \_\_\_\_\_

Este número tem aumentado?

Todos os que fornecem ao PNAE produzem sem agrotóxicos, apesar de ainda não terem a certificação? \_\_\_\_\_

Considerando as outras vias de comercialização, além do PNAE, qual a ordem decrescente de venda:

( ) Supermercado ( ) Mercarias ( ) Feira ( ) PAA

( )

outros: \_\_\_\_\_

2. Há quanto tempo vendem para o PNAE:

Convencionais: \_\_\_\_\_ anos \_\_\_\_\_ meses. ( ) não sabe

Qual a frequência média de entrega no município: \_\_\_\_ vezes X ( ) semana ( ) mês

Sem agrotóxicos: \_\_\_\_\_ anos \_\_\_\_\_ meses ( ) não sabe

Qual a frequência média de entrega no município: \_\_\_\_\_ vezes X ( ) semana ( ) mês

Meio de transporte utilizado p/ entrega dos produtos: \_\_\_\_\_

Entregam nas escolas ou em depósitos? \_\_\_\_\_

Como produtos chegam para as escolas: \_\_\_\_\_

3. Entre o grupo da feira existem agricultores que possuem agroindústrias? Se sim, quantas e quais produtos são processados:

Nº de agroindústrias e tipo de produto processado que é entregue ao PNAE: \_\_\_\_\_

4. Como iniciou o processo de venda para PNAE? Houve planejamento ou diagnóstico?

Dificuldades? \_\_\_\_\_

5. Quais os locais de negociação e troca de informações relativas às vendas e atores/instituições envolvidas ao longo do tempo?

6. Destaca a participação/atuação de alguma entidade, ator ou grupo de atores no início do processo e no momento atual?

Já tiveram contato com o Conselho de Alimentação Escolar? Participam das reuniões? Formas de trocar informações?

Quais os meios de divulgação das Chamadas públicas:

7. Vocês têm alguma dificuldade na comercialização para o PNAE com algum município?

- |  |                                    |
|--|------------------------------------|
| [a] Baixa procura por parte dos municípios pouco competitivos      | [b] Preços                         |
| [c] Dificuldade p/ entregar a variedade e/ou quantidade solicitada |                                    |
| [d] Dificuldades do transporte (estradas)                          | [e]                                |
| Sazonalidade da produção   |                                    |
| [f] Dificuldades nas negociações com o município                   | [g] Falta de assistência técnica   |
| [h] Demora em receber o pagamento                                  | [i]                                |
| exigências sanitárias  |                                    |
| [j] Dificuldade na entrega da documentação                         | [k] Falta de informação sobre PNAE |

8. Qual foi o procedimento pelo qual vocês foram escolhidos para fornecer alimentos para o município?

- ( ) Não teve procedimento específico ( ) Por chamada pública específica do município
- ( ) Por processo licitatório ( ) Por escolha de uma lista de fornecedores já conhecidos
- ( ) Outro. \_\_\_\_\_
- ( ) IGN

9. A renda obtida pela venda para o PNAE contribui de maneira importante para o sustento das famílias?

---

Comparando com as outras vias de comercialização, você considera que o lucro obtido por meio da venda para o PNAE é:

1. ( ) Baixo      2. ( ) Razoável      3. ( ) Bom

4. ( ) Muito Bom

10. Vocês realizaram alguma capacitação com os agricultores sobre a venda para o PNAE  
Quantos cursos e temas?

11. Vocês ou os AF receberam alguma capacitação sobre algum assunto relativo ao PNAE? Quais assuntos e quem ministrou?

12. Existe alguma recomendação que você faria para facilitar as vendas para o PNAE?

13. Quais são os produtos in natura entregues para as escolas do município?

### **ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA CONSELHEIROS DO CAE**

Município: \_\_\_\_\_

Data entrevista: \_\_\_\_\_

Início: \_\_\_\_\_

Término: \_\_\_\_\_

Local: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Sexo: [ ] Feminino [ ] Masculino

Escolaridade: \_\_\_\_\_

Profissão: \_\_\_\_\_

Cargo que executa: \_\_\_\_\_

Neste Conselho de Alimentação Escolar (CAE), você é representante de qual segmento?

(1) Poder executivo (2) Poder legislativo

(3) Pais de alunos (4) Professores

(5) Outros segmentos da sociedade: \_\_\_\_\_

Tem ou já teve representante da agricultura familiar no CAE?

( ) Não ( ) Sim ( ) IGN

Quando? Quem?

Tempo de sua atuação no CAE: \_\_\_\_\_

1. Como foi eleito para compor o CAE?

2. Por qual motivo faz parte do CAE?

3. Qual foi a periodicidade das reuniões do CAE em 2012 e 2013?

\_\_\_vezes ( ) mês ( ) ano

Assuntos

abordados: \_\_\_\_\_

4. Em média, quantos conselheiros do CAE estiveram presentes nestas reuniões? \_\_\_\_\_

5. Vocês realizam visitas periódicas nas distintas unidades escolares do município?

Não  Sim  IGN

Qual a periodicidade: \_\_\_\_\_ vezes x  mês  ano

6. O CAE encontrou alguma irregularidade na execução da alimentação escolar, tais como, prazo de validade dos alimentos vencidos, alimentos deteriorados/estragados, desvios e furtos, falta de cumprimento de normas, entre outros?

Não  Sim  IGN

Qual foi a irregularidade?

7. O tema “utilização de alimentos provenientes da agricultura familiar (AF) na alimentação escolar” já foi abordado em alguma reunião do CAE?

Não  Sim  IGN

Quando, como?

8. O tema “utilização de alimentos orgânicos na alimentação escolar” já foi abordado em alguma reunião do CAE?

Não  Sim  IGN

Quando, como?

Você conhece alguma lei que fale da compra da AF para PNAE?

9. Você considera que o uso de alimentos provenientes da AF para a alimentação escolar tem algum benefício? Quais? Por quê?

10. O município compra alimentos provenientes da AF para a alimentação dos escolares?

Não  Sim  IGN

11. Já visitaram alguma propriedade ou cooperativa?

12. Qual a relação do CAE com a Cooperativa?

13. Como o CAE interfere na compra da AF?

14. A EPAGRI ou Secretaria da Agricultura se envolve na compra da AF? Como?

15. O município tem alguma dificuldade para a utilização de alimentos provenientes da AF? Quais?

12. Você considera que o uso de alimentos orgânicos tem algum benefício? Quais?

13. O município compra alimentos orgânicos para a alimentação dos escolares?

Não.                       Sim                       IGN

14. O município tem alguma dificuldade na utilização de ALIMENTOS ORGÂNICOS na Alimentação Escolar? Quais?

15. O CAE acompanhou algum processo de licitação neste município para a compra de alimentos provenientes da AF?

Não                                       Sim                                       IGN

16. O CAE monitorou o processo de compra dos alimentos utilizados para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em 2012 e 2013? Como?

Não                                       Sim                                       IGN

Quais mudanças o CAE estimulou?

17. Os membros do CAE receberam alguma capacitação?

Não                                       Sim                                       IGN

Quantas: \_\_\_\_\_

Qual o tema da capacitação?

Quem ofereceu as de capacitação?

18. Os membros do CAE participam da elaboração do cardápio?

Não                                       Sim                                       IGN

Como?

19. A nutricionista participa das reuniões com que frequência? Quais as formas de contato dos conselheiros com a nutricionista?

20. As solicitações do CAE para a prefeitura/gestores públicos são atendidas?

Não                                       Sim                                       Em parte

IGN

21. O CAE tem condições estruturais para desenvolver suas funções? Quais as dificuldades enfrentadas?

21. Existe alguma recomendação que você faria para facilitar que os alimentos provenientes da agricultura familiar sejam usados na alimentação escolar?

22. Para você o que significa:

- a) Sustentabilidade das compras para alimentação escolar?  
b) Qualidade da alimentação escolar?

### **ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA RESPONSÁVEIS PELAS COMPRAS EE<sub>x</sub>**

Município: \_\_\_\_\_

Data entrevista: \_\_\_\_\_

Início: \_\_\_\_\_ Término: \_\_\_\_\_

Local: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Sexo: [  ] Feminino [  ] Masculino

Cargo: \_\_\_\_\_

Desde quando trabalha no município com alimentação escolar (AE)?

Quais suas atribuições

Tipo de gestão do PNAE: (  ) Municipalizada (  ) Escolarizada

Número de refeições dia?

Valor da contrapartida do município para a compra de gêneros alimentícios para cada estudante em 2012? R\$ \_\_\_\_ , \_\_\_\_

(99) IGN

Valor da contrapartida do município para a compra de gêneros alimentícios total em 2012?

R\$ \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ (99) IGN

Valor total investido (contando com valores do FNDE) EM 2012:

No total das compras: R\$ \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ Em alimentos da AF: R\$ \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_

O município conseguiu comprar quanto % do total de alimentos da AF?

Em: 2010: \_\_\_\_\_% 2011: \_\_\_\_\_% 2012: \_\_\_\_\_%

2013: \_\_\_\_\_%

Documentos a serem solicitados referentes a 2012 e 2013: Contrato de aquisição de gêneros alimentícios sem licitação da AF, termo de recebimento da AF, projeto de venda de gêneros alimentícios da AF, listas de compras geral, cardápios do ensino fundamental 2012.

1. O município compra alimentos provenientes da agricultura familiar (AF) há quanto tempo?

Convencionais: \_\_\_\_\_anos \_\_\_\_\_meses. ( ) não sabe

Orgânicos: \_\_\_\_\_anos \_\_\_\_\_meses ( ) não sabe

2. Como iniciou o processo de compra da AF? Houve planejamento ou diagnóstico? Dificuldades?

Quais os locais de negociação e troca de informações relativas à compra da AF e atores/instituições envolvidas ao longo do tempo?

Destaca a participação/ atuação de alguma entidade, ator ou grupo de atores no início do processo de compras e no momento atual?

3. De quais cidades e organizações formais e informais vêm os alimentos da AF?

Convencionais:

Orgânicos:

Entidades articuladoras:

4. Quantas das escolas do município recebem alimentos convencionais da AF? \_\_\_\_\_escolas

5. Quantas das escolas do município recebem alimentos orgânicos da AF? \_\_\_\_\_escolas

6. O município tem alguma dificuldade para a utilização de alimentos provenientes da AF?

( ) Não ( ) Sim

( ) IGN

[a] Pouca variedade de produtos  
qualidade dos alimentos

[b] Baixa

[c] Alto custo dos produtos

[d]

Dificuldade na logística de distribuição

[e] Falta de documentação (DAP, SIM, SIE, SIF, nota)  
capacitação dos AF

[f ] Falta de

[g] AF não conseguem atender a demanda  
nas entregas

[h] Atrasos

[i] Problemas sanitários  
é irregular

[ j] Entrega

7. Você considera que o uso de alimentos da AF tem algum benefício? Quais?

8. Você considera que o uso de alimentos orgânicos tem algum benefício? Quais?

9. Quais os critérios que você usa para:

- a) Fazer as compras:
- b) Escolher os fornecedores

10. A Secretaria da Educação providenciou junto às entidades responsáveis o mapeamento conjunto dos produtos da AF local (produto, quantidade e época da colheita)?

Não  Sim  IGN

Quais entidades participaram:  Secretaria de Agricultura

Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural local

Sindicato dos Trabalhadores Rurais Outros:

11. Você conhece a produção do território?  Não  Sim

12. Como ocorre a divulgação da chamada pública para a AF e o contato com os fornecedores?

13. Qual a frequência de:

Compras: AF \_\_\_\_\_ vezes x  semana  mês  ano

Contato com AF ou suas organizações: \_\_\_\_\_ vezes x  semana  mês  ano

Assuntos tratados:

14. Existe alguma dificuldade na utilização de alimentos orgânicos na Alimentação Escolar? Quais?

15. Você recebeu alguma capacitação sobre:

a) Sustentabilidade na produção, aquisição e distribuição dos alimentos?

Ano \_\_\_\_\_ Quem ministrou?

b) Uso de alimentos orgânicos na alimentação de escolares?

Ano \_\_\_\_\_

Ano \_\_\_\_\_ Quem ministrou

c) outros temas:

16. Com que frequência você participa das reuniões do CAE?\_\_ vezes

mês  ano



17. Existe algum projeto conjunto com a Secretaria da Saúde e Agricultura, EPAGRI, AF etc. relacionado á saúde e alimentação dos escolares ou valorização da produção local de alimentos? Participantes? Quantas das escolas têm hortas?

Alunos já visitaram propriedades? Qual o objetivo?

18. Existe alguma recomendação que você faria para facilitar que os provenientes da agricultura familiar sejam usados na alimentação escolar? Quais?

18. Existe alguma recomendação que você faria para facilitar que os alimentos orgânicos sejam usados na alimentação escolar? Quais?

19. Para você o que significa:

a) Sustentabilidade das compras para alimentação escolar?

b) Qualidade da alimentação escolar?

### **ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA NUTRICIONISTAS**

Município: \_\_\_\_\_

Data entrevista: \_\_\_\_\_

Início: \_\_\_\_\_ Término: \_\_\_\_\_

Local: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Sexo: [  ] Feminino [  ] Masculino

Universidade em que se formou? \_\_\_\_\_ ano?

Desde quando trabalha no município com alimentação escolar (AE)?  
ano \_\_\_\_\_ mês \_\_\_\_\_

Quantas horas trabalha por semana com AE? \_\_\_\_\_ horas \_\_\_\_\_

Atribuições: \_\_\_\_\_

Assume outra função como nutricionista no município?

(  ) Não (  ) Sim

Qual: \_\_\_\_\_

Tipo de gestão do PNAE: (  ) Municipalizada (  ) Escolarizada

Número de refeições dia: \_\_\_\_\_

Valor da contrapartida do município para a compra de gêneros alimentícios para cada estudante em 2012? R\$ \_\_ \_\_ , \_\_ \_\_ (99) IGN

Valor da contrapartida do município para a compra de gêneros alimentícios total em 2012?

R\$ \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ ( ) IG

Valor total investido (contando com valores do FNDE) EM 2012:

No total das compras: R\$ \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ Em alimentos da AF: R\$ \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_

O município conseguiu comprar quanto % do total de alimentos da AF?

Em: 2010: \_\_\_\_\_% 2011: \_\_\_\_\_% 2012: \_\_\_\_\_%

2013: \_\_\_\_\_%

Documentos a serem solicitados referentes a 2012 e 2013: Contrato de aquisição de gêneros alimentícios sem licitação da AF, termo de recebimento da AF, projeto de venda de gêneros alimentícios da AF, listas de compras geral, cardápios do ensino fundamental 2012.

1. O município compra alimentos provenientes da agricultura familiar (AF) há quanto tempo?

Convencionais: \_\_\_\_\_anos \_\_\_\_\_meses. ( ) não sabe

Orgânicos: \_\_\_\_\_anos \_\_\_\_\_meses ( ) não sabe

2. De quais cidades e organizações formais e informais vêm os alimentos da AF?

Convencionais:

Orgânicos:

Entidades articuladoras:

3. Quantas das escolas do município recebem alimentos convencionais da AF? \_\_\_\_\_escolas

4. Quantas das escolas do município recebem alimentos orgânicos da AF? \_\_\_\_\_escolas

5. O município tem alguma dificuldade para a utilização de alimentos provenientes da AF?

Quais? \_\_\_\_\_

[a] Pouca variedade de produtos  
qualidade dos alimentos

[b] Baixa

[c] Alto custo dos produtos  
logística de distribuição

[d] Dificuldade na

[e] Falta de documentação (DAP, SIM, SIE, SIF, nota)  
capacitação dos AF

[f ] Falta de



Quais entidades participaram: ( ) Secretaria de Agricultura ( )  
 Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural local ( )  
 Sindicato dos Trabalhadores Rurais  
 Outros:

Você conhece a produção do território? ( ) Não ( )  
 Sim

13. Como ocorre a divulgação da chamada pública para a AF e o contato com os fornecedores?

14. Qual a frequência de:

Compras: AF \_\_\_\_\_ vezes x ( ) semana ( ) mês ( ) ano  
 Entregas: Carnes: \_\_\_\_\_ vezes x ( ) dia ( ) semana ( ) mês  
 Verduras e legumes: \_\_\_\_\_ vezes x ( ) dia ( ) semana  
 Laticínios: \_\_\_\_\_ vezes x ( ) dia ( ) semana  
 Industrializados: \_\_\_\_\_ vezes x ( ) dia ( ) semana

( ) mês

Outros: \_\_\_\_\_ vezes x ( ) dia ( ) semana

( ) mês

Contato com AF ou suas organizações: \_\_\_\_\_ vezes x ( ) semana

( ) mês ( ) ano

Assuntos tratados:

Vista nas propriedades: \_\_\_\_\_ vezes x ( ) ano ( ) mês

Avaliação nutricional: \_\_\_\_\_ vezes x ( ) ano ( ) mês

15. Existe alguma dificuldade na utilização de alimentos orgânicos na Alimentação Escolar? Quais?

16. Em geral, qual a frequência de alimentos orgânicos no cardápio dos escolares?

\_\_\_\_\_ vezes x ( ) dia ( ) semana ( ) mês

17. Em geral, qual a frequência de frutas e verduras no cardápio dos escolares?

\_\_\_\_\_ vezes x ( ) dia ( ) semana ( ) mês

18. Você recebeu alguma capacitação sobre:

a) Sustentabilidade na produção, aquisição e distribuição dos alimentos?

Se sim Ano \_\_\_\_\_ Quem ministrou \_\_\_\_\_

b) Uso de alimentos orgânicos na alimentação de escolares?

Ano \_\_\_\_\_

Se sim Ano \_\_\_\_\_ Quem ministrou \_\_\_\_\_

c) outros temas: \_\_\_\_\_

19. Com que frequência você participa das reuniões do CAE?

\_\_\_\_ vezes x ( ) mês ( ) ano

20. Qual a sua opinião sobre o CAE do município? Quais assuntos são tratados nas reuniões?

21. Quais são as estratégias e temas usados para desenvolver educação alimentar e nutricional?

22. Quantas das escolas têm hortas? Alunos já visitaram propriedades? Qual o objetivo?

23. Desenvolvem alguma estratégia para valorizar e incentivar o consumo de produtos do território, promover a consciência ecológica, ambiental e hábitos alimentares regionais saudáveis?

24. Existe algum projeto conjunto com a Secretaria da Saúde e Agricultura, EPAGRI, AF etc. relacionado á saúde e alimentação dos escolares ou valorização da produção local de alimentos? Participantes?

25. Existe alguma recomendação que você faria para facilitar que os provenientes da agricultura familiar sejam usados na alimentação escolar? Quais?

26. Existe alguma recomendação que você faria para facilitar que os alimentos orgânicos sejam usados na alimentação escolar? Quais?

27. As solicitações que você faz para a prefeitura/gestores públicos e organizações da AF são atendidas?

( ) Não ( ) Sim ( ) Em parte ( ) IGN

Quais as dificuldades:

Tem condições para exercer suas atividades (estruturais, funcionários, orçamento):

26. Para você o que significa:

a) Sustentabilidade das compras para alimentação escolar?

b) Qualidade da alimentação escolar?

## ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA PRESIDENTES DAS COOPERATIVAS

Município: \_\_\_\_\_

Data entrevista: \_\_\_\_\_

Início: \_\_\_\_\_ Término: \_\_\_\_\_

Local: \_\_\_\_\_

Nome da cooperativa: \_\_\_\_\_

Data de criação da cooperativa: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_

Nome do respondente: \_\_\_\_\_

Cargo: \_\_\_\_\_

Idade: \_\_\_\_\_

Sexo: ( ) Feminino ( ) Masculino

Escolaridade: \_\_\_\_\_ Formação: \_\_\_\_\_

1. N° total de cooperados: \_\_\_\_\_ N° que produzem orgânicos: \_\_\_\_\_

N° que fornece p/ PNAE: \_\_\_\_\_ Tem aumentado? \_\_\_\_\_

Vê relação entre o aumento do número de cooperados e as demandas do PNAE?

Considerando as outras vias de comercialização, qual a ordem decrescente de venda:

( ) Supermercado ( ) Mercarias ( ) Cestas ( ) PAA  
( ) outros: \_\_\_\_\_

2. Há quanto tempo vendem para o PNAE:

Convencionais: \_\_\_\_\_ anos \_\_\_\_\_ meses. ( ) não sabe

Qual a frequência média de entrega nos municípios: \_\_\_\_\_ vezes x  
( ) semana ( ) mês

Orgânicos: \_\_\_\_\_ anos \_\_\_\_\_ meses ( ) não sabe

Qual a frequência média de entrega nos municípios: \_\_\_\_\_ vezes x  
( ) semana ( ) mês

Meio de transporte utilizado p/ entrega nos municípios: \_\_\_\_\_

Entregam nas escolas ou em depósitos?

Como produtos chegam na cooperativa?

3. N° de agroindústrias total: \_\_\_\_\_ N° que fornece ao PNAE: \_\_\_\_\_

4. Como iniciou o processo de venda para PNAE? Houve planejamento ou diagnóstico? Dificuldades?

Quais os locais de negociação e troca de informações relativas às vendas e atores/instituições envolvidas ao longo do tempo?

Destaca a participação/atuação de alguma entidade, ator ou grupo de atores no início do processo e no momento atual?

Já tiveram contato com o CAE? Participam das Reuniões?

Quais os meios de divulgação das Chamadas públicas?

5. Você considera que o uso de alimentos provenientes da agricultura familiar (AF) para a alimentação escolar (AE) tem algum benefício? Quais?

6. Vocês têm alguma dificuldade na comercialização para o PNAE com algum município? Quais municípios?

Dificuldades:

[a] Baixa procura por parte dos municípios [b] Preços pouco competitivos

[c] Dificuldade p/ entregar a variedade e/ou quantidade solicitada

[d] Dificuldades do transporte (estradas) [e]

Sazonalidade da produção

[f] Dificuldades nas negociações com o município [g] Falta de assistência técnica

[h] Demora em receber o pagamento [i]

exigências sanitárias

[j] Dificuldade na entrega da documentação [k] Falta de informação sobre PNAE

7. Você considera que o uso de alimentos orgânicos na alimentação escolar tem algum benefício? Quais?

8. Qual foi o procedimento pelo qual vocês foram escolhidos para fornecer alimentos para o município?

( ) Não teve procedimento específico ( ) Por chamada pública específica do município

( ) Por processo licitatório ( ) Por escolha de uma lista de fornecedores já conhecidos

( ) Outro. \_\_\_\_\_

(99) IGN

9. Forma de certificação dos produtores orgânicos da cooperativa?

10. Em sua opinião as vendas para o PNAE:

Tem estimulado a produção de orgânicos?

Tem contribuído para aumentar diversidade de cultivos?

Tem contribuído para resgate de sementes criolas?

Tem contribuído p/ reduzir êxodo?

Tem contribuído p/ surgimento de agroindústria?

A renda obtida pela venda para o PNAE contribui de maneira importante para o sustento das famílias?

Comparando com as outras vias de comercialização, você considera que o lucro obtido por meio da venda para o PNAE é:

1. ( ) Baixo      2. ( ) Razoável      3. ( ) Bom  
4. ( ) Muito Bom

11. Vocês realizaram alguma capacitação com os agricultores sobre a venda para o PNAE

Quantos cursos e temas?

12. Vocês ou os AF receberam alguma capacitação sobre algum assunto relativo ao PNAE? Quais assuntos e quem ministrou?

13. Quais são os atores sociais envolvidos com as atividades das cooperativas?

14. Quais as barreiras e os desafios que enfrentam para organizar o recebimento, distribuição e comercialização dos alimentos ao PNAE e as estratégias e práticas utilizadas para supera-los:

15. Existe alguma recomendação que você faria para facilitar as vendas para o PNAE?

Documentos a serem solicitados referentes a 2012 e 2013: Contrato de aquisição de gêneros alimentícios sem licitação da AF, projeto de venda de gêneros alimentícios da AF.