

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS**  
**Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Sistemas**  
**Agroindustriais**



Dissertação

**Possibilidades, limitações e implicações institucionais: análise do Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Pelotas-RS**

**Fernanda Winck Moraes**

Pelotas, 2017

**Fernanda Winck Moraes**

**Possibilidades, limitações e implicações institucionais: análise do Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Pelotas-RS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Territorial e Sistemas Agroindustriais da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Territorial e Sistemas Agroindustriais.

Orientadora: Profa. Dra. Catia Grisa

Pelotas, 2017

Fernanda Winck Moraes

Possibilidades, limitações e implicações institucionais: análise do Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Pelotas-RS

Dissertação aprovada, como requisito parcial, para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Territorial e Sistemas Agroindustriais, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Sistemas Agroindustriais, Faculdade de Administração e Turismo, Universidade Federal de Pelotas.

Banca examinadora:

.....  
Prof. Dra. Catia Grisa (Orientadora)

Doutora em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, UFRRJ, Brasil.

.....  
Prof. Dr. Flávio Sacco dos Anjos.

Doutor Agroecología Sociología y Estudios Campesinos pela Universidade de Córdoba, Espanha.

.....  
Prof. Dra. Rozane Marcia Triches

Doutora em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Brasil.

**Dedico este trabalho a minha família, em especial meu pai, minha mãe, meus avós, minhas irmãs, ao Frodo e aos amigos fiéis.**

## **Agradecimentos**

Agradeço a minha orientadora Cátia Grisa, pela paciência, sapiência e pelo tempo dedicado para a construção desse trabalho, ao Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Territorial e Sistemas Agroindustriais da Universidade Federal de Pelotas e aos demais professores do programa, pela oportunidade de aprendizagem.

Agradeço a minha família, pela estrutura que me permitiu seguir meus estudos e ao amor a mim dedicado.

Agradeço aos amigos por me alegrar e confortar.

Agradeço a banca por aceitar o convite para contribuir com o trabalho.

Por fim, agradeço a CAPES pelo investimento na pesquisa aqui apresentada.

***“Essas leis são muito rígidas, elas são feitas para comprar armários, mesas, carros, mas não pra comprar alimentos”.***

***Representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural de Pelotas.***

## Resumo

MORAES, Fernanda Winck. **Possibilidades, limitações e implicações institucionais: análise do Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Pelotas-RS.** 2017. 131f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Sistemas Agroindustriais) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Sistemas Agroindustriais, Instituto de Ciências Humanas, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2017.

Desde os anos 2000, intensificaram-se os esforços governamentais para combater a fome e a desnutrição no Brasil. Para o que interessa nesta dissertação, cabe destacar, em especial, a mudança ocorrida no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no ano de 2009, quando, em virtude da Lei nº 11.947, foi estabelecido que, no mínimo, 30% dos recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a alimentação escolar deveriam ser aplicados na aquisição de alimentos da agricultura familiar. Trata-se de uma modificação muito importante tanto para a segurança alimentar e nutricional do país, quanto para o fortalecimento da agricultura familiar. Porém, muitos municípios brasileiros apresentam dificuldades para contemplar o percentual mínimo de compras da agricultura familiar estabelecido em lei. Este é o caso do município de Pelotas, situado no Rio Grande do Sul, que somente alcançou esse percentual em 2014, com 40,70%. Em 2010 as aquisições da agricultura familiar responderam por 0,19% do valor aplicado na alimentação escolar. Em 2011 e 2012 não houve compras da agricultura familiar no município e, em 2013, foram comprados 21,73%. Diante deste cenário, a dissertação buscou entender quais as regras (formais ou informais) presentes neste mercado institucional que oportunizam ou limitam a participação da agricultura familiar. Para esta análise foram utilizadas as abordagens neoinstitucionalistas, que tratam das regras formais e informais interagindo no meio social. Ademais, em termos metodológicos, foram realizadas 27 entrevistas com os principais atores envolvidos com o PNAE (cooperativas de agricultores familiares, gestores municipais, diretores e servidores escolares, representantes da Emater, CAPA, CAE e COMDER). Os dados da pesquisa de campo foram coletados entre setembro de 2015 a janeiro de 2017 e foram analisados através da metodologia de Análise de Conteúdo. Dentre os principais resultados, comprovamos a hipótese de que, inicialmente, a participação das compras da agricultura familiar na alimentação escolar encontrou resistências de gestores públicos da prefeitura municipal, de gestores da alimentação escolar nas escolas e das próprias cooperativas dos agricultores familiares. As normas formais e informais, bem como o ambiente institucional, apresentavam limitações para a inserção da agricultura familiar na alimentação escolar. No entanto, ao longo dos anos, conformou-se um arranjo institucional, protagonizado por mediadores sociais, que tornou o aprendizado institucional mais rápido e favoreceu o estabelecimento de novas instituições pautadas no diálogo e na confiança.

**Palavras-chaves:** agricultura familiar; mercados institucionais; neoinstitucionalismo.

## Abstract

MORAES, Fernanda Winck. **Possibilities, limitations and institutional implications: analysis of the National School Feeding Program in the city of Pelotas-RS.** 2017. 131f. Dissertation (Master in Territorial Development and Agroindustrial Systems) - Postgraduate Program in Territorial Development and Agroindustrial Systems, Institute of Human Sciences, Federal University of Pelotas, Pelotas, 2017.

Since the 2000s, government efforts to combat hunger and malnutrition in Brazil have intensified. For the purposes of this dissertation, it is worth highlighting, in particular, the change in the National School Feeding Program (PNAE) in 2009, when, under Law 11,947, it was established that at least 30% of the resources Of the National Fund for the Development of Education (FNDE) for school feeding should be applied to purchase food from family farming. This is a very important change both for the country's food and nutritional security and for the strengthening of family farming. However, many Brazilian municipalities have difficulties to contemplate the minimum percentage of purchases of family agriculture established by law. This is the case of the municipality of Pelotas, located in Rio Grande do Sul, which only reached this percentage in 2014, with 40.70%. In 2010, the acquisitions of family agriculture accounted for 0.19% of the value of school feeding. In 2011 and 2012 there were no purchases of family agriculture in the municipality and in 2013, 21.73% were bought. Given this scenario, the dissertation sought to understand the rules (formal or informal) present in this institutional market that allow or limit the participation of family agriculture. For this analysis we used the neoinstitutionalist approaches, which deal with the formal and informal rules interacting in the social environment. In addition, in methodological terms, 27 interviews were conducted with the main actors involved in the PNAE (cooperatives of family farmers, municipal managers, school directors and officials, representatives of Emater, CAPA, CAE and COMDER). The field survey data were collected between September 2015 to January 2017 and were analyzed using the Content Analysis methodology. Among the main results, we verified the hypothesis that, initially, the participation of purchases of family agriculture in school feeding encountered resistances of public managers of the city hall, managers of school meals in schools and the cooperatives of family farmers. The formal and informal norms, as well as the institutional environment, had limitations for the insertion of family agriculture in school feeding. However, over the years, an institutional arrangement was established, led by social mediators, which made institutional learning faster and favored the establishment of new institutions based on dialogue and trust.

**Keywords:** family agriculture; institutional markets; neoinstitutionalism

## Lista de Tabelas

Tabela 1 Investimentos em alimentação escolar no município de Pelotas (2009-2016) .....	53
Tabela 2 Check list do processo de aquisição da alimentação escolar no município de Pelotas .....	92

## Lista de abreviaturas

CAE - Conselho de Alimentação Escolar  
CAPA - Centro de Apoio  
CECANE - Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar  
CME - Campanha de Merenda Escolar  
CNAE - Campanha Nacional de Alimentação Escolar  
CNME - Campanha Nacional de Merenda Escolar  
CODETER - Colegiado de Desenvolvimento Territorial  
CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento  
CONSED - Conselho Nacional de Secretários da Educação  
CNSAN - Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
COMDER- Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural  
DAP - Declaração de Aptidão ao Pronaf  
FAE - Fundação de Assistência ao Estudante  
FAF - Fórum da Agricultura Familiar  
FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura  
FBSSAN - Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional  
FISI - Fundo internacional de Socorro à infância  
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
GT- Grupo de Trabalho  
LOSAN - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional  
MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MEC - Ministério da Educação  
MPA - Ministério da Pesca e Aquicultura  
OCS - Organização de Controle Social  
PAS - Promoção da Alimentação Saudável  
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PNPS - Política Nacional de Promoção da Saúde  
PRONAF - Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONAN - Programa Nacional de Alimentação e Nutrição  
PTC - Programa Territórios da Cidadania  
REFAE - Representações Estaduais Fundação de Assistência ao Estudante  
SDT - Secretaria de Desenvolvimento Territorial  
SAN - Segurança Alimentar e Nutricional  
SAPS - Serviço de Alimentação da Previdência Social  
SGAF - Secretaria Municipal de Gestão Administrativa e Financeira  
SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
SMAF - Secretaria Municipal de Administração e Finanças  
SMED - Secretaria Municipal de Educação e Desporto  
SMDR - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural  
UFPeI - Universidade Federal de Pelotas  
UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância  
USAID - Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

## Sumário

<b>1 Introdução.....</b>	<b>13</b>
<b>2 As instituições e a alimentação escolar: aspectos conceituais e históricos .</b>	<b>22</b>
2.1 As instituições e as abordagens neoinstitucionalistas .....	22
2.1.1 Abordagem do Neoinstitucionalismo Sociológico .....	26
2.1.2 Abordagem do Neoinstitucionalismo Histórico .....	28
2.1.3 Arranjo institucional e Ambiente institucional .....	31
2.1.4 A institucionalização das políticas públicas .....	33
2.2 Mudanças institucionais na trajetória de construção do PNAE .....	35
<b>3 O Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Pelotas-RS .</b>	<b>50</b>
3.1 Os atores em jogo: os atores e o arranjo institucional do PNAE em Pelotas- RS .....	50
3.1.1 Prefeitura Municipal de Pelotas .....	50
3.1.2 Cooperativas do município de Pelotas .....	53
3.1.3 Organizações mediadoras.....	65
3.1.4 Conselhos Representativos.....	68
3.1.5 Fórum da Agricultura Familiar (FAF) .....	71
3.2 Esforços para a abertura dos Mercados Institucionais para a agricultura familiar no município de Pelotas-RS .....	71
3.2.1 A criação de espaços relacionais entre os atores (GT da alimentação escolar).....	78
3.3 A construção da Chamada Pública para compras da Agricultura Familiar .....	83
3.4 A produção da agricultura familiar para o PNAE .....	93
3.5 A gestão organizacional das cooperativas .....	99
3.6 A logística de entrega das cooperativas para o fornecimento ao PNAE .....	104
3.7 Gestão da qualidade na entrega dos produtos para a alimentação escolar .....	106
3.8 O recebimento, a estrutura e o preparo dos alimentos nas escolas municipais .....	108
<b>4 Considerações Finais .....</b>	<b>114</b>
<b>Referências .....</b>	<b>119</b>
<b>Apêndices A.....</b>	<b>126</b>
<b>Apêndices B.....</b>	<b>128</b>
<b>Apêndices C.....</b>	<b>129</b>
<b>Apêndices D.....</b>	<b>131</b>

## 1 Introdução

Pesquisas sobre a alimentação da população Brasileira, na década de 1930, diagnosticaram que, tanto a classe operária, quanto a população como um todo se alimentavam de maneira precária. Estes dados possibilitaram uma maior visibilidade sobre um grave problema de saúde pública no Brasil e, desde então, se tem registro das primeiras ações governamentais direcionadas à alimentação e nutrição no país (PEIXINHO, 2013).

O livro Geografia da fome, de Josué de Castro, em sua primeira edição no ano de 1946, foi um trabalho pioneiro para lançar olhares sobre a situação alimentar e nutricional brasileira. Com não havia dados antropométricos, clínicos e bioquímicos devidamente padronizados para a avaliação do estado nutricional em escala epidemiológica, o autor precisou utilizar-se de recursos generalistas ao identificar um primeiro cenário da problemática nutricional do país.<sup>1</sup> A partir de suas análises, Josué de Castro interpretou a fome no Brasil como regionalizada, dividida em quatro grandes regiões: duas regiões de fome endêmica (a Amazônia e a zona da mata do Nordeste), uma de fome epidêmica (o Nordeste semi-árido) e uma de subnutrição ou de fome oculta (o centro-sul do Brasil). Ele considerou como áreas de fome as regiões onde mais de 50% da população apresentava, periodicamente (caráter epidêmico) ou permanentemente (caráter endêmico), indícios de alimentação insuficiente ou manifestações orgânicas de deficiências nutricionais (CASTRO, 1992).

O Brasil passou por mudanças significativas na década de 1950 quanto às questões nutricionais da população, derivadas de modificações econômicas, políticas e sociais importantes nesse período. Os motivos podem ter sido externos, como a gradual globalização, e também, oriundos dos processos históricos e

---

<sup>1</sup> Somente a partir de 1975 dispõe-se, no Brasil, de informações efetivamente representativas da situação nutricional do país e suas diferentes macrorregiões (BATISTA FILHO e RISSIN, 2003, p.182).

culturais internos do que pode ser chamado de “Modelo Brasileiro” (BATISTA FILHO e RISSIN, 2003, p.182). Em relação aos aspectos internos, houve mudanças em escala populacional significativas, como por exemplo, uma rápida transição demográfica do meio rural para os centros urbanos, bem como, em meados de 1960 a 1980, houve mudanças no mercado de trabalho, já que os trabalhadores, em sua maioria do setor primário (agropecuária e extrativismo), passam a fazer parte da mão de obra aglutinada no setor secundário e, principalmente no setor terciário da economia. Essas transições, segundo Batista Filho e Rissin (2003), são essenciais para entender as mudanças no estilo de vida dos brasileiros, na geração de renda e notadamente nas demandas nutricionais.

Dentre os esforços governamentais para combater o problema da desnutrição no país, segundo informações do portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)<sup>2</sup>, houve a elaboração do Plano Nacional de Alimentação e Nutrição no ano de 1950, denominado “Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil”, sendo que, uma dessas ações estava relacionada à alimentação escolar. No ano de 1976 a alimentação escolar passou a contar com recursos do Ministério da Educação e teve mudanças institucionais significativas. Depois de várias mudanças na nomenclatura das ações, passa a ser chamada de Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o qual permanece até a atualidade.

O programa tornou-se fortalecido em 1988, quando foi promulgado na Constituição Federal “o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental, por meio de programa suplementar de alimentação escolar a ser oferecido pelos governos federal, estaduais e municipais”. Outra mudança importante aconteceu no ano de 1994, quando a execução do PNAE foi descentralizada, passando suas atribuições Federais para os níveis Estaduais e Municipais. Esta mudança foi realizada como estratégia para melhorar a gestão das compras dos alimentos, que passaram a ser coordenadas pelas prefeituras ou governo estadual (BRASIL, s.d, s.p).

Ao longo dos anos, o PNAE foi reestruturado, ganhou regularidade, orçamento e abrangência para atender os alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias

---

<sup>2</sup> Fonte: Portal do FNDE. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/>  
Acesso em: 20. Jun. 2015.

(conveniadas com o poder público) (BRASIL, s.d). Cabe salientar que o mesmo tem como objetivos contribuir para suprir com as necessidades nutricionais diárias dos alunos, bem como, serve como estratégia para a diminuição da evasão escolar, auxilia na conformação de hábitos alimentares saudáveis, e busca contribuir com o desenvolvimento rural local (FORNAZIER e BELIK, 2011).

Confluente com os objetivos, destacados no parágrafo anterior, é importante ressaltar uma mudança institucional ocorrida na data de 16 de junho de 2009, a partir da regulamentação da Lei nº 11.947, que estabelece que um percentual mínimo de 30% dos recursos do FNDE para a alimentação escolar deve ser investido na aquisição de gêneros alimentícios diretamente produzidos pela agricultura familiar, e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações (BRASIL, s.d).

A regulamentação da Lei nº 11.947/2009 permitiu uma maior conexão entre a agricultura familiar e a alimentação escolar, pois objetiva: o investimento em uma alimentação adequada, segura e saudável para os alunos; respeito à cultura alimentar e às tradições locais; disseminação de hábitos alimentares mais saudáveis; e o apoio à sustentabilidade da região através de ações que incentivam a aquisição “de gêneros alimentícios diversificados, sazonais, produzidos em âmbito local e pela agricultura familiar” (BRASIL, s.d, s.p). Segundo Fornazier e Belik (2011) essas mudanças legais que envolvem a aplicação do PNAE contribuem para abertura de novos mercados para a agricultura familiar, bem como, aumentam a qualidade da alimentação escolar e a segurança alimentar no país.

Segundo dados do FNDE, no ano de 2014, o governo investiu no programa R\$ 3,5 bilhões que beneficiaram 43 milhões de estudantes da educação básica e de jovens e adultos. Sendo assim, pelo menos 30% desse valor – ou seja, R\$ 1,05 bilhão – deveria ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar, medida que estimula o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades rurais.

No município de Pelotas-RS<sup>3</sup>, localizado na região sul do estado do Rio Grande do Sul, o PNAE atende 88 escolas municipais e 20 escolas filantrópicas, totalizando cerca de 25.000 estudantes. As aquisições de alimentos da agricultura familiar iniciaram em 2010, tendo alcançado neste ano o percentual inexpressivo de

---

<sup>3</sup>Fonte: Site da Prefeitura Municipal de Pelotas. Disponível em: <http://www.pelotas.rs.gov.br/educacao>  
Acesso em: 20 jun.2015.

0,19%. Em 2011 e 2012, segundo dados da Prefeitura Municipal<sup>4</sup>, o FNDE repassou para a alimentação escolar no município os montantes de R\$ 2.130.540,00 e R\$ 2.351.976,00 respectivamente, porém em nenhum dos anos realizou aquisições da agricultura familiar. Em 2013, R\$ 1.814.383,20 foram aplicados na alimentação escolar, sendo que 21,73% foram destinados a compras de alimentos da agricultura familiar, ou seja, não alcançou a cota mínima estipulada por Lei de 30%.

A partir de 2014, os investimentos da Prefeitura de Pelotas ultrapassaram a cota mínima considerada por lei, que é a aquisição de, no mínimo, 30% das compras de alimentos advindos dos agricultores familiares locais. Nesse ano o município contou com R\$ 1.896.384,00 oriundos do FNDE, sendo que 40,70% desse valor (R\$ 771.799,82 mil reais) foram investidos em compras de alimentos advindos da agricultura familiar para o fornecimento da alimentação escolar. Nos anos seguintes, 2015 e 2016, segundo dados da Prefeitura de Pelotas, respectivamente, o município contou com o investimento de R\$ 2.380.000,00 e \$ 2.173.211,00 e obteve percentual de aquisições da agricultura familiar de 42,20% e 56,52% (R\$1.228.345,11).

No entanto, destas informações surgiram algumas inquietações que colaboraram com a elaboração do problema de pesquisa apresentado neste projeto. Analisando a trajetória, surgiram as seguintes indagações: Quais as razões para o baixo percentual ou a não aquisição de alimentos da agricultura familiar em 2010, 2011 e 2012? Que elementos contribuíram para a elevação do percentual em 2013 e 2014? Quais os motivos para que não seja adquirido 100% de compras da agricultura familiar para a alimentação escolar no município de Pelotas-RS? Dessas indagações, construiu-se a problemática de pesquisa sintetizada nas seguintes perguntas: Quais são as regras e as normas (formais ou informais) relativas ao Programa e ao contexto local que oferecem possibilidades, limitações ou implicações as compras de alimentos da agricultura familiar? Como estas influenciam no desempenho do Programa?

Para um melhor entendimento das regras que permeiam o PNAE no Município de Pelotas-RS foram utilizadas as abordagens neoinstitucionais. As

---

<sup>4</sup> Os dados repassados pela Prefeitura Municipal de Pelotas, quanto aos investimentos na agricultura familiar se desencontram com os dados divulgados pelo FNDE, pois segundo um gestor da Prefeitura, inicialmente, os gestores municipais não sabiam preencher corretamente os campos no sistema de prestação de contas nacional, e por isso aguardam futuros pedidos de correções por parte do órgão federal FNDE.

discussões sobre o neoinstitucionalismo surgiram na área da sociologia, paralelamente aos estudos das ciências políticas, ao fim da década de 1970. As teorias dessa vertente entendem as instituições como:

[...] as regras do jogo de uma sociedade, ou, mais formalmente, são os constrangimentos recebidos humanamente que dão forma à interação humana. Em consequência, essas estruturas incentivam mudanças no homem, tanto política, social, ou economicamente (NORTH, 1990, p. 1).

Também podemos identificar as instituições como define Richard Scott (1995, p. 13), sendo: “estruturas cognitivas, normativas e reguladoras, que promovem estabilidade e significado para as condutas sociais [...] são transportadas através de vários meios – culturas, estruturas e rotinas”. Essas regras e rotinas se interconectam e orientam ações assertivas com relação aos papéis desempenhados em determinadas situações (MARCH e OLSEN, 1989).

A análise a partir da perspectiva institucional serve para enfatizar os elementos psicológicos, sociais e políticos, no estudo de fenômenos sociais em geral, e não apenas observar os aspectos materiais - as tecnologias, recursos e sistemas de produção. Os estudos institucionalistas têm observado os sistemas de conhecimento, crenças e regras formais e informais interagindo no meio social (SCOTT, 1995).

Fernando Bastos (2006, p. 99) denota que “a leitura que vem sendo feita da realidade a partir de atores sociais em movimento, de suas ideias e concepções do mundo, está se tornando cada vez mais relevante”. O autor destaca a necessidade de pesquisas que não tomem como base para os resultados apenas os fatores formais da sociedade, mas também, levem em consideração os processos oriundos dos grupos informais, os conflitos entre grupos, as políticas de acesso, as dependências de grupos externos, as lutas por reconhecimento, os valores e estrutura de poder da comunidade local e instituições legais.

Por meio da análise empírica (estudo de campo), essa pesquisa buscou informações que poderão esclarecer quais são as regras (formais e informais) que permeiam a aplicação do PNAE no município de Pelotas-RS. É importante destacar que a escolha por este objeto de estudo, deve-se ao fato do PNAE ser um dos maiores programas na área de alimentação escolar no mundo, em virtude de sua cobertura ter caráter universal (BELIK e SOUZA, 2009). Sua importância é em função do oferecimento de garantia ao direito humano de uma alimentação escolar

em qualidade e quantidade adequada, e por contribuir para a segurança alimentar e o desenvolvimento rural do país (BRASIL, 2015).

Visto que o estudo analisará o PNAE sob a ótica das instituições vigentes que influenciam, de forma direta e indiretamente, nos processos de execução do programa, são esperados resultados que possam contribuir com o debate acadêmico sobre as abordagens institucionalistas, apontando os fatores que contribuem ou constroem as mudanças institucionais, bem possam colaborar para aperfeiçoamentos na execução da política pública no âmbito municipal e nacional.

Deste modo, esta dissertação apresenta o seguinte objetivo geral: analisar a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Pelotas-RS, enfatizando particularmente as instituições que oferecem possibilidades, limitações ou implicações às compras de alimentos da agricultura familiar.

O trabalho conta com os seguintes objetivos específicos: construir um panorama da aplicação do PNAE no município de Pelotas-RS após a institucionalização da Lei 11.947/2009; compreender as normas e regras (formais e informais) que regem a execução do PNAE na Prefeitura do município de Pelotas-RS e analisar como elas bloqueiam ou facilitam a execução da Lei 11.947/2009; e mapear os atores e mediadores sociais e analisar o seu papel na construção de normas e regras na execução do PNAE no município de Pelotas-RS.

A pesquisa foi guiada por duas hipóteses: H1- As compras da agricultura familiar para a alimentação escolar encontram resistências de gestores públicos da prefeitura municipal, de gestores da alimentação escolar nas escolas e das cooperativas de agricultores familiares, dada a tendência das instituições presentes ou influentes nestes espaços a se reproduzirem ao longo do tempo, acarretando custos decorrentes da inovação institucional; e H2- Alguns atores do arranjo institucional (mediadores sociais) atuam de modo a tornar o aprendizado institucional mais rápido e favorecem o estabelecimento de novas instituições (Lei 11.947). Estes mediadores são, por exemplo, a Emater, COMDER, CAE, entre outros.

Pautado na intenção de obter um conjunto maior de informações referentes ao tema de pesquisa tratado nessa dissertação e buscar aprofundar-se nos objetivos e hipóteses acima, foi utilizada neste trabalho a metodologia qualitativa de pesquisa. Esta abordagem metodológica nos permite analisar a realidade dos atores, do ponto de vista de suas individualidades, porém, não perdendo o foco na conjuntura global

da temática. A metodologia qualitativa foi escolhida, pois, segundo Minayo (1996), ela considera o universo de significados, aspirações, crenças, motivos, valores e atitudes que corresponde a um espaço mais aprofundado das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. Segundo Gialdino (2007), a pesquisa qualitativa permite:

El conocimiento de los actores sociales y sus prácticas y tiene en cuenta que, en el terreno, los puntos de vista y las prácticas son distintos debido a las diferentes perspectivas subjetivas y a los disímiles conocimientos sociales vinculados con ellas (GIALDINO, 2007, p. 26-27).

O recorte espacial deste trabalho é o município de Pelotas, Rio Grande do Sul, e foi escolhido para pesquisa de campo devido ao baixo percentual de compra de produtos da agricultura familiar pela Prefeitura Municipal, entre os anos de 2010 e 2013. O estudo foi realizado no período de setembro de 2015 a janeiro de 2017. A pesquisa de campo para o desenvolvimento da dissertação contou com duas etapas metodológicas principais. Na primeira etapa da pesquisa foram levantados dados para uma melhor compreensão do panorama do PNAE na cidade de Pelotas, e com esse objetivo, foram utilizadas as seguintes técnicas metodológicas: a) pesquisa bibliográfica sobre a execução do PNAE no município, na região e em demais municípios brasileiros com o fito de inventariar as regras envolvidas na sua execução e as principais dificuldades nas aquisições de alimentos da agricultura familiar; b) pesquisa documental sobre a execução do PNAE no município de Pelotas a partir da análise de materiais disponibilizados pelo (os) gestor (es) da Prefeitura Municipal, mediadores sociais e organizações da agricultura familiar; c) dados secundários sobre o desempenho do Programa no município a partir de dados disponibilizados pelo FNDE (orçamento, aquisições da agricultura familiar e prestações de contas).

Na segunda etapa da pesquisa foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os executores do PNAE, ou seja, gestores públicos da Prefeitura Municipal de Pelotas-RS, sendo eles: nutricionista coordenadora da alimentação escolar; Diretora da gestão escolar; gestor do setor de prestação de contas (esses três vinculados à Secretaria da Educação e Desporto – SMED); agrônoma representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural (SMDR); e, gestora do setor de compras e licitações vinculadas à Secretaria Municipal de Gestão Administrativa e Financeira. Ademais, foram feitas entrevistas com quatro diretores e 11 merendeiras escolares, pertencentes a quatro escolas do município. Destas, foram escolhidas

uma escola de pequeno porte e outra de grande porte na zona rural e, igualmente, uma escola de pequeno porte e outra de grande porte na zona urbana. Foi feita essa seleção, para que analisássemos a percepção em ambientes escolares diversificados, com o objetivo de obter dados empíricos que englobassem as particularidades das escolas. O número maior de merendeiras entrevistadas se deve em função de algumas escolas disponibilizarem mais profissionais da alimentação trabalhando no mesmo turno, sendo assim, foi aberto o espaço para que todas pudessem se manifestar. Nas entrevistas no setor escolar foi utilizado o método de saturação dos dados. Também foram entrevistados três representantes de cooperativas da agricultura familiar de Pelotas, fornecedoras de alimentos para o PNAE. Foram escolhidas três cooperativas, pois no período do estudo, são as únicas cooperativas formalizadas, aptas e em processo de fornecimento ao PNAE no município. Como representantes das cooperativas, foram escolhidos para serem entrevistados, os presidentes das cooperativas, e, em um dos casos, foi escolhida uma auxiliar administrativa, por ser responsável pelos processos de fornecimento do PNAE; foram entrevistados também, os demais atores do arranjo institucional, tais como, representante da Emater, representante do Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia (CAPA), representantes do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (COMDER). No total foram realizadas 27 entrevistas, contemplando os principais atores e organizações envolvidos com a comercialização dos produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar.

Escolheu-se a modalidade de entrevista semiestruturada, para que o roteiro servisse apenas como guia para as entrevistas, permitindo a manifestação livre e aberta dos entrevistados, mesmo quando não houvesse o tópico pré-determinado no roteiro (MALHOTRA, 2001). As entrevistas procuraram explorar a trajetória das aquisições de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar no município, as principais regras envolvidas, as mudanças institucionais que foram sendo realizadas, e o modo como elas afetaram a participação da agricultura familiar nesse mercado institucional. Com relação à coleta de dados nas entrevistas, escolhemos a utilização de gravador de voz, pois “o mesmo garante um grau mais elevado de riqueza nos dados coletados” (PEREIRA DE QUEIROZ, 1991, p.57). Para utilizá-lo nas entrevistas, explicamos aos entrevistados o motivo de sua utilização, bem como, foi pedido a autorização dos mesmos.

Também na segunda etapa da pesquisa, houve participação em uma das reuniões do GT da alimentação escolar, citado nesse trabalho. Este foi um momento importante para visualizar, 'in loco', o processo de diálogo e de negociação das normas e regras presentes no Programa.

A estrutura do trabalho está organizada em três capítulos. Primeiramente, serão abordadas as teorias neoinstitucionalistas, as quais oferecem instrumentos para compreender o papel e a influência das regras formais e informais que regem o PNAE e na sociedade local que influenciam as compras da agricultura familiar. Na sequência, será abordada a trajetória histórica do PNAE no Brasil, destacando algumas mudanças institucionais realizadas ao longo dos anos. No terceiro capítulo apresentaremos os resultados da pesquisa empírica, composta por duas seções: a primeira fará uma contextualização do PNAE no município de Pelotas, bem como apontará os diversos atores envolvidos na articulação da agricultura familiar com a alimentação escolar; em seguida, na segunda seção deste capítulo, apresentaremos as normas formais e informais que permeiam a relação entre os atores envolvidos no fornecimento da alimentação escolar municipal e que, favorecem ou constroem as compras da agricultura familiar local.

## **2 As instituições e a alimentação escolar: aspectos conceituais e históricos**

### **2.1 As instituições e as abordagens neoinstitucionalistas**

O capítulo busca apresentar elementos sobre os estudos das abordagens institucionais que são debatidos internacionalmente por pesquisadores de várias áreas do conhecimento como as ciências sociais, econômicas, políticas, filosóficas, psicologia, entre outras. Essa seção permite evidenciar o viés institucional que guia este trabalho.

Os estudos sobre as instituições começaram a ganhar destaque na Ciência Política a partir do final da década de 1970 e o status do institucionalismo mudou drasticamente a partir de uma forte alegação que “nós somos todos institucionalistas agora” (PIERSON e SKOCPOL, 2002, p.706). Porém, muitos autores não percebem essa homogeneidade nos estudos das instituições. No final da década de 1990, Peters (1999, p.17) identificou sete tipos e vertentes do institucionalismo, o que demonstra as múltiplas visões quanto ao papel das instituições na política.

No que tange às discussões mais atuais, uma nova corrente chamada de institucionalismo construtivista ou discursivo, tem ganhado notoriedade no interior da disciplina. As ideias que emergem dessa corrente, são sobre a impossibilidade de analisar as instituições de maneira estática, externa às pessoas, como a maioria das abordagens se posiciona. Esse novo institucionalismo identifica as instituições como construções sociais (HAY, 2006).

As abordagens teóricas institucionais visam entender as características institucionais e agência política, bem como, seus efeitos, desempenhos e mudanças. Busca compreender a natureza endógena e a construção social das instituições políticas (MARCH e OLSEN, 2006).

Os autores March e Olsen, com sua obra “The New Institutionalism: organization factors in political life” publicado na revista americana, “American

Political Science Review”, no ano de 1984, foi um marco para as discussões sobre o Neoinstitucionalismo, pois serviu para alavancar o debate das instituições no estudo da Ciência política. Segundo Adcock (2008), essa publicação movimentou a área de estudo até o final da década de 1980 e todos os estudiosos tradicionais estavam reivindicando incorporar de uma forma ou de outra esta abordagem.

Segundo Bastos (2006) para que possamos entender a teoria neoinstitucional, precisamos lançar um olhar para as instituições formais (constituições, leis, decretos, portarias, regulamentos, ajustamentos formais de conduta, etc.) que conduzem as ações do homem na sociedade, e, também, para as instituições informais, que são as medidas, os acordos e padrões de interações estabelecidos ao longo do tempo, enraizados na cultura e nas relações sociais. Sendo assim, para Bastos (2006), os dois aspectos das regras (formais e informais) devem ser analisados com a mesma atenção. Isso porque, é importante perceber, a existência de uma “esfera do mundo vista como o reflexo de uma racionalidade abstrata de fins e meios (de tipo burocrático) e as esferas influenciadas por um conjunto variado de práticas associadas à cultura” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 207).

March e Olsen (1989) entendem as instituições como uma coletânea de regras e práticas organizadas, relativamente estáveis, permeadas em estruturas de sentido e recursos que são relativamente imutáveis às expectativas e preferências dos indivíduos. Sendo assim, cada situação específica demonstra a prescrição de regras e práticas de comportamentos apropriados para aquela situação. Dessa forma, são percebidos “códigos de comportamentos” que são legitimados, bem como, estruturas de recursos que elaboram as capacidades das ações. Instituições que capacitam ou restringem os diversos atores para agirem conforme as regras, as quais foram designadas como adequadas. As regras são reforçadas entre todos os atores para efetivar o cumprimento das mesmas e para que os atores tenham conhecimento das sanções em caso de descumprimento (MARCH e OLSEN, 2006).

Quando analisamos as relações entre os atores sob uma perspectiva institucional, estamos partindo de uma premissa que as instituições criam elementos de ordem e previsibilidade, pois as regras determinam, restringem e habilitam os atores políticos a agir dentro de uma lógica de ação. Na lógica institucional todos possuem papéis e identidades que são marcadas por seu caráter político, histórico e suas visões. Esses elementos unem os cidadãos, mesmo existindo fatores que

primeiramente os separem, bem como, influenciam as mudanças institucionais (MARCH e OLSEN, 2006).

Outra hipótese, formulada pelos mesmos autores, é que as ações dos atores são derivadas de processos rotineiros. A partir da padronização das ações do homem são criados hábitos que cooperam com o funcionamento do seu equipamento biológico, visto que, o que já foi enraizado como hábito, gera menor esforço para sua execução. O homem interpreta este ambiente como mais estável para suas ações e, sendo assim, os segmentos da atividade humana tornam-se institucionalizados, que é o mesmo que dizer que, “foi submetido ao controle social” (BERGER e LUCKMANN, 1985, p.80).

De modo geral, as instituições são internamente defendidas e externamente validadas pelas pessoas, pois são codificadas em regras e rotinas e suas estruturas internas e regras não podem ser arbitrariamente alteradas (MARCH e OLSEN, 1989; OFFE, 2001). Como corroboram Berger e Luckmann (1967), as instituições acabam por simplificar a vida política, já que garantem que algumas regras são “dadas” e que estas instituições são derivadas de natureza cognitiva, por esse motivo, estariam aquém do consciente dos atores. Fornecem códigos de comportamento esperados, laços emocionais e legitimação de crenças. São especificados regras, práticas e desejos considerados socialmente aceitos, adequados e detentores de sentido na comunidade.

Os atores se organizam para agir em conformidade com as regras e práticas socialmente construídas, esperadas e aceitas. Sendo assim, as instituições políticas definem direitos e deveres, bem como, criam autoridades para resolver problemas e conflitos. Instituições orientam as relações sociais, pois limitam a flexibilidade das ações dos atores e restringem as possibilidades de buscas individuais ou unidades (WEBER, 1978). As práticas e regras incorporadas ao longo do tempo estabilizam o modo de agir e fazer as coisas, sendo assim, possibilitam a explicação para uniformidade das normas, expectativas e recursos (MARCH e OLSEN, 1989, 1995).

Porém, para Weaver e Rockman (1993), as instituições estão em movimento, bem como, a institucionalização não é um processo inevitável, não se dá a partir de apenas um lado, não é monótona ou mesmo irreversível. Sendo assim, cabe aos pesquisadores entender como os processos institucionais são estabilizados ou desestabilizados e quais fatores colaboram ou interferem nos processos existentes. Existem três abordagens teóricas que fazem parte dos estudos do

neoinstitucionalismo, sendo que, as interações entre as correntes trazem contribuições aos estudos realizados, tendo em vista que cada uma revela aspectos importantes, ainda que parciais, dos impactos das instituições sobre os comportamentos dos atores políticos. São elas: o neoinstitucionalismo sociológico, da escolha racional e o histórico. Segundo Mahoney e Kathleen (2009), estas três abordagens concebem as instituições como apresentando características duradouras e que não podem ser alteradas facilmente, porém, igualmente podem trazer elementos que contribuem para entender como ocorrem os processos de institucionalização, o que possibilita discussão sobre as mudanças institucionais. Por isso, consideramos relevante, abordar algumas de suas principais características para entender as diferentes vertentes. Segundo César, (2009, p.65):

O Institucionalismo Sociológico enfatiza a maneira com que as instituições e organizações se difundem, se “isomorfizam” e se traduzem em diferentes contextos pela ação de certas convenções sociais e ideias. O Institucionalismo da Escolha Racional utiliza modelos dedutivos sobre como os atores desenvolvem estratégias de ação instrumental (adequação de meios a fins) por meio das quais chegam a um equilíbrio que, em certas condições, poderia ser chamado de institucional. O Institucionalismo Histórico dá especial atenção ao que Tilly chama de “*big structures, large processes, and huge comparisons*” e, mais recentemente, a processos temporais e mecanismos de *path dependent* de reprodução e mudança das reações institucionais que não são reduzíveis às intenções estratégicas dos atores. Assim, o núcleo dos três neo-institucionalismos é o estudo das relações entre as instituições e as estratégias, os interesses, as preferências, as ideias e as identidades dos atores (CÉSARIS, 2009, P.65).

A teoria do neoinstitucionalismo da escolha racional não será abordada com profundidade neste trabalho, visto as dificuldades dessa vertente para interpretar as mudanças institucionais, já que sua análise se dá a partir de uma visão estática, ao invés, de ter uma perspectiva dinâmica das instituições. Segundo Mahoney e Thelen (2009), os racionalistas enxergam as instituições como mecanismos coordenados que sustentam equilíbrios especiais e acreditam que quando ocorrem mudanças institucionais, suas origens são exógenas (origens externas às instituições estabelecidas). Porém, os mesmos não excluem a existência de componentes culturais, tal como destacam os estudiosos do neoinstitucionalismo histórico.

De modo geral, as teorias neoinstitucionalistas buscam entender como as instituições do Estado e da sociedade moldam a maneira como os atores políticos definem seus interesses e estruturam as relações de poder entre grupos (THELEN e STEINMO, 1992), bem como buscam responder perguntas básicas da ciência política contemporânea, a exemplo de: Como as estruturas institucionais limitam o

comportamento dos atores individuais? Que fatores explicam a criação de novas instituições? Qual a relação temporal entre os diferentes tipos de alterações ambientais e as mudanças nos diferentes tipos de arranjos institucionais? Qual a possibilidade de mudança quando as instituições do estado não se alteram, mesmo sendo contra-produtivas aos indivíduos que vivem em um determinado território? (KRASNER, 1984).

### **2.1.1 Abordagem do Neoinstitucionalismo Sociológico**

Na presente seção apresentaremos algumas características básicas da vertente do neoinstitucionalismo sociológico, destacando suas especificidades.

A vertente do Neoinstitucionalismo Sociológico emerge a partir das considerações sobre as teorias das organizações. Inicialmente, esses estudos pretendiam explicar como as instituições eram internalizadas pelos indivíduos e determinavam os papéis que os mesmos deveriam desempenhar socialmente, ou seja, verificar os impactos que as regras exerciam sobre os indivíduos. Esta vertente buscou entender a esfera social “vista como o reflexo de uma racionalidade abstrata de fins e meios (de tipo burocrático) e as esferas influenciadas por um conjunto variado de práticas associadas à cultura”, visão que se distinguia dos estudos tradicionais da época (HALL e TAYLOR, 2003, p.207).

Segundo os mesmos autores (2003), para esta perspectiva, as instituições são como conjuntos de símbolos, elementos cognitivos e padrões da moralidade que guiam as ações dos atores. Por esse motivo é extinta a separação entre regras e cultura, já que o entendimento da instituição passa a ser vista como os hábitos e cenários que influenciam nas ações dos atores. Para a vertente sociológica, a maioria das instituições existentes deriva de convenções informais, roteiros coletivos e de atenções não codificadas que ajustam os comportamentos da sociedade. É uma tradição de estudos que destaca os comportamentos auto-reprodutivos (MAHONEY e THELEN, 2009). Esses comportamentos, segundo March e Olsen (1984), se dão em função de códigos de adequação derivados da socialização dos atores.

São várias as esferas institucionais para serem analisadas, tais como os aspectos psicológicos, sociais e políticos dos fenômenos sociais, bem como os sistemas de conhecimento e crenças (SCOTT, 1995). E por isso é relevante e necessária uma leitura “da realidade a partir de atores sociais em movimento, de suas ideias e concepções do mundo” (BASTOS, 2006, p.99).

Outros teóricos que discutem o Neoinstitucionalismo Sociológico são Berger e Luckmann (1967) e Zucker (1983, p.2), que entendem que a auto-reprodução das instituições se dá por questões cognitivas, ou seja, os atores já estão tão habituados a produzirem determinadas ações e ideias que acabam por reproduzi-las inconscientemente. As lógicas institucionais, muitas vezes, se tornam semelhantes ou comparáveis com modelos já existentes em outras esferas sociais ou arenas políticas, ou seja, os atores reproduzem as mesmas lógicas institucionais em vários domínios (DIMAGGIO e POWELL, 1983; SCOTT, 1995). Sendo assim, não raramente, seguem reproduzindo as mesmas ações, mesmo quando elas não estão sendo mais eficientes (MAHONEY e THELEN, 2009). Powell (1991) complementa que as coisas que são institucionalizadas tendem a ser relativamente imóveis e resistentes à mudança.

Nessa mesma linha de pensamento, Hall e Taylor (2006), compreendem as instituições como sendo lógicas apropriadas, sistemas de símbolos, roteiros cognitivos e modelos morais que fornecem os quadros de significado que norteiam a ação humana. Ou seja, são padrões sociais, que quando constantemente reproduzidos, sobrevivem devido aos processos de “auto-ativação” dos mesmos (JEPPERSON, 1991, p.145).

O Neoinstitucionalismo Sociológico possui muitos subsídios para explicar os efeitos de continuidade e perpetuação das instituições, mas também, fornece pistas para compreender as possíveis fontes de mudanças institucionais endógenas. São difíceis as mudanças institucionais, visto que há limitações para a constituição de novas instituições, bem como, quanto às tentativas de modificar as regras existentes, já que essas mesmas regras influenciam nas ações e no entendimento da realidade dos atores (HALL e TAYLOR, 2003).

Alguns elementos do Neoinstitucionalismo Sociológico fornecem pistas para as análises sobre mudanças institucionais levantadas pela vertente do Neoinstitucionalismo Histórico (MAHONEY e THELEN, 2009). Para Hall e Taylor (2006) essa última vertente é a mais sensível dos três institucionalismos, por abordar

as questões temporais dos processos políticos e as relações de poder dos mesmos. Por isso faz-se necessário compreender historicamente essa vertente de estudos e as noções envolvidas, o que faz pertinente a este trabalho abordar o Neoinstitucionalismo Histórico, na sessão a seguir.

### **2.1.2 Abordagem do Neoinstitucionalismo Histórico**

Na presente seção apresentaremos algumas características básicas da vertente do neoinstitucionalismo histórico, contendo discussões teóricas de vários autores.

A perspectiva do institucionalismo histórico foi marginalizada e sua popularidade entre os pesquisadores oscilou bastante antes da Segunda Guerra Mundial. No entanto, após esse período, com a ascensão do Behaviorismo<sup>5</sup>, o surgimento de grandes conjuntos de dados sobre as atitudes contemporâneas e as análises estatísticas dos mesmos, auxiliados pela informatização, cooperou com o ressurgimento dos estudos da perspectiva histórica das instituições, ganhando legitimidade no debate contemporâneo da ciência política, na década de 1970. Nas décadas de 1980 e 1990 os estudos assumiram características novas, mais analíticas e epistemológicas (MARCH e OLSEN, 2006).

No ano de 1984, a partir da publicação do artigo científico “The New Institutionalism: organization factors in political life” de March e Olsen, os estudiosos começaram a destacar formas diversas de conceber as instituições, mesmo que, anteriormente a essa publicação, já existissem indícios de características do que seria chamado de Neoinstitucionalismo Histórico. Porém, os estudiosos de ciência política acreditam que o nascimento do neoinstitucionalismo histórico aconteceu em janeiro de 1990, em Boulder, Colorado, em meio aos debates da conferência “The New Institutionalism: State, society and economy in advanced industrial societies” (CÉSARIS, 2009).

---

<sup>5</sup> Segundo Baum (1999) o behaviorismo pode ser referido como a filosofia de uma possível ciência de análise do comportamento humano, a qual aborda tópicos que buscam entender o que as pessoas fazem e porque fazem. Essa vertente filosófica aborda os vários modos de tratar o tema das instituições e os diversos tipos de análises institucionais.

Alguns autores creem que as abordagens institucionalistas conversam entre si, e o neoinstitucionalismo histórico, sendo uma abordagem mais ampla, se utiliza de elementos do Neoinstitucionalismo Sociológico quanto ao modo de explicação a partir de ideias e utiliza algumas bases do Neoinstitucionalismo da Escolha Racional, tal como, as estimativas de esforços e benefícios sob restrições (HALL; 2003 e IMMERGUT ;1998)

O neoinstitucionalismo histórico trata de entender a evolução das instituições em todo o seu contexto e não apenas num momento isolado. Compreende as instituições em sua sequência de acontecimentos, e não apenas as interações que ocorrem em fatos isolados (como ocorre no neoinstitucionalismo da escolha racional), e no cerne das estruturas de regras, que são criações humanas. Dá importância para o entendimento das arenas decisórias, os interesses endógenos, o Estado e os atores. Sendo assim, a lógica central do neoinstitucionalismo histórico é entender as instituições a partir do conhecimento do desenvolvimento histórico das regras, bem como de uma análise cultural e eventos distintos originais, em que estas regras foram criadas. Espera-se com isso entender as ações dos atores políticos (MARCH e OLSEN, 2006).

Os estudiosos da vertente histórica analisam as instituições como legados políticos de batalhas históricas. Dessa forma, creem que o poder político acentua os efeitos distributivos e apresenta a constância institucional sob o ponto de vista das reconquistas de poder (MAHONEY e THELEN, 2009; PIERSON, 2004). Hall e Taylor (1996) ressaltam que os institucionalistas históricos estão associados com uma visão de desenvolvimento histórico, defendendo um modelo de causalidade social que se chama dependente da trajetória ou dependência do caminho (path dependence). Segundo os autores esse modelo:

[...] rejeita o postulado tradicional de que as mesmas forças operativas gerarão os mesmos resultados em todos os lugares em favor da visão de que o efeito de tais forças será mediado por características contextuais de uma dada situação frequentemente herdadas do passado (HALL; TAYLOR, 1996, p.941).

O termo “path dependence” (dependência do caminho) é utilizado na análise dos padrões institucionais particulares ou resultados que se reproduzem em longos períodos de tempo. A explicação sobre o termo (dependência do caminho), segundo Mahoney (2001), denota que condições históricas anteriores disponibilizam uma gama de opções aos atores em um ponto de escolha fundamental. Durante esse

momento de escolha ou “momento crítico”, uma decisão é tomada dentre as alternativas e esta decisão conduz à criação de padrões institucionais que perduram ao longo do tempo. Essa persistência institucional desencadeia uma sequência reativa, onde os atores respondem de maneira previsível, sendo difícil para os atores, reverterem os efeitos das escolhas feitas durante os momentos críticos. Conjunturas críticas têm esse efeito porque levam à formação de instituições que tendem a persistir e que não podem ser facilmente transformadas.

O neoinstitucionalismo histórico assume a ideia de que os indivíduos atuam dentro de arranjos institucionais, exaltando a importância da história como fator condicionante do futuro, sendo assim, para esta vertente teórica, é imprescindível a perspectiva histórica para entender a performance desses arranjos. O conceito de dependência da trajetória (path dependence) é ofertado como instrumento analítico para entender a importância de encadeamentos temporais e do seguimento no tempo, de eventos e processos sociais (KAY, 2005, p.555).

Capoccia e Kelemen (2007), explicam as mudanças institucionais a partir de “marcos” ou “momentos críticos” que podem abolir, contingenciar ou atenuar ações habituais. Ou seja, entendem que as mudanças institucionais podem acontecer por uma queda de instituições e a substituição por outras, normalmente por motivos exógenos (exemplo: mudanças eleitorais, catástrofes, acidentes, etc), que podem ser transformados em endógenos. Porém, Mahoney e Thelen (2009) fazem críticas sobre esta pontuação de mudanças institucionais a partir de “momentos críticos”, pois para os autores, essa teoria não explicaria as mudanças graduais que ocorrem nas instituições, que poderiam surgir da própria estratégia dos atores, por motivos endógenos de mudanças. Ao longo de uma trajetória, estas mudanças graduais podem tornar a política pública muito distinta de sua concepção e desenho iniciais.

As instituições, para Mahoney e Thelen (2009), frequentemente, mudam de forma sutil e gradual ao longo do tempo. Apesar destas mudanças não serem drásticas e abruptas, podem gerar resultados que padronizam os comportamentos humanos e influenciam os resultados das políticas. Porém, quando as instituições são tratadas como causas, alguns estudiosos afirmam que as mudanças abruptas são mais importantes do que as mudanças graduais. A literatura indica que instituições imutáveis ou fechadas são fenômenos raros, pois normalmente, elas evoluem de forma incremental. Estas mudanças incrementais ocorrem quando os problemas de interpretação ou aplicação das políticas governamentais abrem

espaços e oportunidades para os agentes redesenharem algumas regras já existentes.

Segundo Mahoney e Thelen (2009), existem mudanças institucionais incrementais, que surgem a partir de espaços onde os atores fazem melhorias e/ou modificam regras já existentes. Segundo os mesmos autores, essas mudanças incrementais das instituições são negligenciadas por muitos estudiosos, pois os mesmos tratam, normalmente, as instituições como modelos relativamente duradouros da vida social e política (procedimentos, normas, regras) e que tais comportamentos não poderiam ser transformados rapidamente e com facilidade. Para North (1990) as mudanças institucionais não são possíveis sem que os atores principais negociem suas vantagens e desvantagens.

### **2.1.3 Arranjo institucional e Ambiente institucional**

Nessa seção abordaremos as noções de Arranjo institucional e Ambiente Institucional encontrada em algumas teorias, pois a partir desses conceitos é possível entender a complexidade do ambiente em que as instituições estão permeadas, o que nos fornece mais subsídios para interpretar o campo.

Para Bastos (2006, p.135) “a construção social se dá por um processo gradual de desenvolvimento da racionalidade” e não apenas baseada em uma “lei histórica” ou então em mentores que modificam as normas. As mudanças nas regras também resultam em alterações de interdependência entre os atores (OSTROM, 2005). Essas interdependências são importantes de serem analisadas, pois influenciam na construção, aplicação e manutenção das regras (BASTOS, 2006).

Segundo o autor (2006, p.99), a “interpretação da conduta política, do comportamento econômico, do desempenho das organizações se faz, ainda, predominantemente, com base nas estruturas formais da sociedade”. E o conjunto de regras formais que orientam e enquadram a ação dos atores e as organizações estabelecidas e enquadradas pela política pública, são o que Bastos (2006) chama de “Arranjo Institucional”. Em outras palavras:

A efetivação das intervenções em determinada realidade social requer também o apoio de instrumentos orientados para fins, seja no que se refere ao aparato legal (constituição, leis, decretos, portarias, regulamentos, ajustamentos formais de conduta, etc.), indispensável parcerias privadas e mediadores em geral, com seus scripts e desempenho assegurado na implementação das ações. Esse conjunto de regras e organismos deve ser denominado de “arranjo institucional (BASTOS, 2006, p.143).

Os instrumentos citados por Bastos (2006) são como um suporte às políticas públicas e não podem se basear apenas nas regras formais das políticas, mas também, precisarão compreender e mediar com as instituições informais que são oriundas dos aspectos locais de um determinado grupo social, tal como a cultura, convenções, códigos de conduta, entre outros aspectos citados principalmente pelo neoinstitucionalismo sociológico. Sendo assim:

As tensões resultantes dessas interações entre os marcos legais e as limitações institucionais engendrarão novas atitudes e tomadas de decisão, como resultado das construções mentais reordenadas na mente dos indivíduos e socializadas no coletivo. As novas estruturas decorrentes desse processo poderão facilitar a cooperação ou estimular a deserção, a resistência a mudanças, dependendo da sua compreensão na correlação de forças que prevalecerá entre os principais agentes e instituições. O desempenho das intervenções será resultado da eficiência da mudança institucional e da efetividade das instituições, reduzindo o ambiente de incerteza existente, de forma que possam ser empreendidas iniciativas incentivadoras da inclusão (BASTOS, 2006, p.144).

Dessa forma, ambiente institucional é “o espaço relacional construído por representações de um conjunto de organismos, regras, convenções, costumes e valores” que podem ou não ter bons resultados, pois todos os aspectos até o momento citados, tais como aspectos locais, psicológicos e a própria configuração da política pública influenciam nos resultados e no processo de mudança institucional. Dessa forma:

[...] a diferença entre arranjo e ambiente institucional é apenas de natureza. Enquanto o primeiro tem ação orientada para fins, o segundo responde ativa e passivamente a esses estímulos, aceitando-os, ignorando-os, impregnando-os de cultura, cooperando ou criando resistências. Enfim, interagindo com esses institutos (BASTOS, 2006, p.146).

Os esforços para configuração e criação de marcos legais e arranjos institucionais proporcionam momentos de interações entre os atores, criam oportunidades para discussões e resoluções de conflitos, bem como, fortalecem espaços que beneficiam a cooperação, o que resulta em aumento do capital social<sup>6</sup> BASTOS (2006).

---

<sup>6</sup> “Capital social refere-se a aspectos da organização social, tais como redes, normas e confiança que facilita coordenação e cooperação para benefícios mútuos. Capital social aumenta os benefícios de

Segundo Bastos, quando um grupo de pessoas não dispõe de um conjunto de regras formais e informais que estabeleçam critérios relacionais entre elas, haveria a necessidade de, a cada mudança no contexto, criar antecipadamente novas instruções de comportamento. Para o autor, mesmo com ausência de instituições as interações humanas aconteceriam, mas, em uma visão mais econômica, essa máxima poderia acarretar em maiores custos de transação<sup>7</sup> BASTOS (2006).

#### **2.1.4 A institucionalização das políticas públicas**

As reflexões apresentadas nessa seção servem como base teórica para que possamos entender a complexidade das arenas de decisão que envolvem as políticas públicas.

Alguns autores tais com Ostrom (2003, 2005) e Schmid (2004) analisam a abordagem institucional das políticas públicas, como sendo, processos oriundos da coletividade que institucionalizam ligações de dependência mútuas entre os múltiplos atores com o objetivo de proporcionar mudanças na sociedade. Desta forma, uma política pública é influenciada e se torna dependente de fatores, tais como, as restrições constitucionais, biofísicas e tecnológicas e também das crenças e inclinações dos atores nos processos evolutivos da política. Sendo assim, diversas variáveis devem ser analisadas para compreender as relações de interdependência entre os agentes para a formação da política e, a partir desta análise, compreender a evolução e resultados da política pública (OSTROM, 2003, 2005; SCHIMID, 2004).

Para Flexor et al. (2011), dificilmente os resultados das políticas públicas implementadas serão os mesmos esperados em sua formulação, pois, as interações

---

investimento em capital físico e capital humano". É um conceito amplo e difuso, já que pode ser considerado como redes de confiança e solidariedade, e podem se encaixar na análise de uma vasta rede de organizações e associações civis e até mesmo as conexões sociais, informais, como relações de amizade (PUTNAM, 1993, p.1).

<sup>7</sup> A teoria dos custos de transação, segundo Williamson, (1975), é baseada na ideia que a busca de maior eficiência produtiva reflete-se nos padrões de conduta dos agentes e na forma pela qual as atividades econômicas são organizadas e coordenadas. Essa abordagem postula que os formatos organizacionais (ou estruturas de governança) - por exemplo firma, mercado ou redes - são resultado da busca de minimização dos custos de transação por parte dos agentes econômicos [...] Os pressupostos básicos são: a racionalidade limitada dos agentes econômicos; e o oportunismo presente nas ações dos agentes econômicos. Tais pressupostos a respeito da competência cognitiva dos agentes econômicos e das suas motivações implicam o surgimento de custos de transações.

e interdependências dos agentes produzem resultados que nem sempre são projetados. Além da dependência dos condicionantes externos, tais como, ambiente social, tecnológico e político, também, há uma arena com diversificadas motivações dos atores envolvidos e a dificuldade de coordenação das ações. Por esse motivo, torna-se importante analisar as mudanças nas instituições a partir, também, da compreensão das subjetividades das relações entre os atores, pois para eles, estes aspectos podem explicar mudanças nas instituições (MAHONEY e THELEN, 2009).

Ostrom (2003, 2005) e Schmid (2004) acreditam que as experiências adquiridas com a execução das políticas públicas são de extrema importância para ter um melhor entendimento das regras que permeiam as relações entre os atores e do ambiente, trazendo assim, um feed-back importante sobre as preferências e crenças dos atores observados. Flexor et al. (2011) também afirmam ser de extrema relevância entender a heterogeneidades dos atores, as regras que estruturam estas relações, e os processos de aprendizagem adquiridos ao longo do tempo, pois, em meio aos processos de interação dos agentes, divergências podem se transformar em processos de aprendizagem, sendo que, através dos conflitos há possibilidade de surgir soluções que melhor se adequem ao problema e contribuam para aperfeiçoar as políticas. Sendo assim, para Flexor et al. (2011), a experiência pode contribuir para a melhoria dos processos de governança da gestão pública e dos agentes, e para a criação de mecanismos que amenizem conflitos políticos, econômicos e culturais.

Portanto, a formulação e aplicação de uma política pública passam por uma necessária compreensão dos processos de interação (formais e informais) entre os agentes, pois, por vezes, a atribuição de direitos para alguns atores se torna um fardo para outros, comprometendo seus interesses. As situações que envolvem relações de poder podem gerar transformações nas zonas decisórias, já que os agentes dispõem de recursos políticos, tecnológicos, entre outros. Estes processos podem provocar mudanças na estrutura institucional (FLEXOR et al., 2011). Dessa forma, o desempenho das políticas públicas está diretamente ligado às arenas de decisão e as interdependências sociais, já que as mudanças nas regras podem alterar as posições e o poder de decisão dos atores, as limitações quanto à participação dos mesmos e geram transformações nos objetivos, resultados e outros aspectos (FLEXOR et al., 2011).

## 2.2 Mudanças institucionais na trajetória de construção do PNAE

Nesta seção faremos uma retrospectiva histórica sobre momentos importantes da trajetória do programa de alimentação escolar no Brasil, para compreender as mudanças institucionais e sua organização.

As primeiras informações que se tem conhecimento, quanto à existência de oferta de alimentação no âmbito escolar são datadas de 1867, quando um grupo da sociedade civil e associações filantrópicas iniciaram o fornecimento de alimentos (sopas) para as escolas (TURPIN, 2008). Para a mesma autora (2008), a motivação para essas ações era um problema que na época já se fazia evidente: o fato dos alunos frequentarem as aulas, muitas vezes, sem ter feito nenhuma refeição. A “sopa escolar” era produzida nas residências das famílias envolvidas e levadas para as escolas. Esta experiência foi reproduzida por alguns estados e municípios, porém, sem uma articulação a nível federal.

Segundo a autora, apenas na década de 1930 pôde ser percebida uma movimentação política para a estruturação da alimentação escolar. Nesse período, os temas da alimentação e da nutrição ganharam destaque e foram compreendidos como importantes, devido à desnutrição apresentar grau de gravidade para a saúde pública do país. Segundo Peixinho (2013) e Turpin (2008), a obra “As condições de vida da classe operária”, de Josué de Castro, contribuiu para as discussões sobre a alimentação no país. Contribuiu também para o debate do médico e nutrólogo Dante Costa, que ressaltou a importância de levar em consideração os hábitos alimentares regionais, descrevendo 25 tipos de cardápio da alimentação escolar pertinentes à cada região (TURPIN, 2008).

Como estratégia do governo para suprir a defasagem nutricional dos brasileiros, em maio de 1940, foi criado o salário mínimo para a população, medida que poderia repercutir em uma melhoria na alimentação. Após isso, houve outras medidas, tais como, a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), que segundo Peixinho (2013), pode ser considerado, uma política pública pioneira com foco em alimentação. Segundo Turpin (2008, p.8), o objetivo desse serviço era “atender aos segurados da previdência, instalar restaurantes em empresas maiores, fornecer refeições nas menores, vender alimentos a preço de custo aos trabalhadores com família numerosa, proporcionar educação alimentar,

formar pessoal técnico especializado e apoiar pesquisas sobre alimentos e situação alimentar da população”. Esse serviço cooperou também com a alimentação matutina de escolares em alguns estados, em maior escala na cidade do Rio de Janeiro. Os profissionais que atuavam no SAPS reivindicavam aos órgãos governamentais competentes a elaboração da “Lei do leite”, para que se fornecesse gratuitamente tal alimento às crianças em idade escolar de cidades produtoras de leite (TURPIN, 2008, p.8).

Em seguida, no ano de 1945, foi criada a Comissão Nacional de Alimentação (CNA). Nessa época, já havia propostas do Instituto de Nutrição para que houvesse investimentos em oferta de alimentação no âmbito escolar, por parte do governo federal. No entanto estas propostas não saíram do papel, pois segundo Brasil (s.d.), não havia recursos financeiros para tais iniciativas.

Na década de 1950 criou-se o Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, o qual se dividia nos planos de Conjuntura Alimentar e Problema da Nutrição no Brasil. A partir daí surgiu uma estruturação do programa de alimentação escolar no país, que na época contou com o financiamento do Fundo Internacional de Socorro a Infância (Fisi), atualmente chamado Fundo das Nações Unidas para a Infância e adolescência (Unicef)<sup>8</sup> (BRASIL, s.d.). Segundo Turpin (2008), a alimentação escolar tomou forma nacional em 1954, com a consolidação Programa Nacional de Merenda Escolar e, a partir disso, da Campanha de Merenda Escolar.

No ano de 1955, em 31 de março, o Ministério da Educação se responsabilizou pela Campanha de Merenda Escolar (CME), em função do Decreto nº 37.106<sup>9</sup>. A Campanha sofreu algumas mudanças no ano de 1956, através do Decreto nº 39.007, de 11 de abril de 1956, passando a denominar-se Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), com a intenção de promover o atendimento em âmbito nacional. A nomenclatura do CNME sofreu novamente alterações no ano

---

<sup>8</sup> O Unicef esta presente no Brasil desde 1950, liderando e apoiando transformações na área da infância e adolescência no país. Em setembro de 1954 o Unicef investiu no primeiro programa de alimentação escolar, impulsionando assim a política de alimentação escolar no país. Disponível em: <http://www.unicef.org.br/>. Acesso em: 01. jul.2015.

<sup>9</sup> O decreto 37.106 instituiu que cabia à CME: a) incentivar, por todos os meios a seu alcance, os empreendimentos públicos ou particulares que se destinam proporcionar ou facilitar a alimentação do escolar, dando-lhe assistência técnica e financeira; b) estudar e adotar providências destinadas à melhoria do valor nutritivo da merenda escolar e ao barateamento dos produtos alimentares, destinados a seu preparo; c) promover medidas para aquisição desses produtos nas fontes produtoras ou mediante convênios com entidades internacionais, inclusive obter facilidades cambiais e de transportes, para sua cessão a preços mais acessíveis (BRASIL, s/d).

de 1965, e posteriormente, pelo Decreto nº 56.886/65, foi alterada para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) (BRASIL, s.d).

Segundo Peixinho (2013), nas décadas de 1955 até 1970 houve o predomínio da participação de organismos internacionais que contribuíam com o PNAE. Tratava-se de movimentos internacionais de distribuição gratuita de alimentos, os quais foram articulados por organizações de ajuda alimentar, criadas depois da II Guerra Mundial, tais como, a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) (GRISA e FLEXOR, 2012; MALUF, 2009; TRICHES, 2010; TURPIM, 2008). Os Programas “Alimentos para a Paz”, “Aliança para o Progresso” e o “Programa Mundial de Alimentos” faziam parte das ações e estratégias dessas organizações.

Cabe salientar que, segundo Grisa e Flexor (2012), esses programas de distribuição gratuita de alimentos, nesse período histórico, não levavam em conta os hábitos alimentares dos beneficiados, distribuindo produtos, como trigo, milho e leite em pó, em diversas partes do mundo, promovendo, desse modo, uma clara homogeneização dos padrões e da cultura alimentar. Com efeito, concomitante ao fornecimento de ajuda alimentar, as doações tinham como fito reduzir os superávits de produção da agricultura americana e atenuar conflitos sociais que começavam a emergir em várias partes do mundo em um contexto de Guerra Fria. Os autores Belik e Souza (2009, p.106) entendem que no Brasil, no período de 1955, a alimentação escolar não passava de “uma simples campanha voltada para algumas escolas durante alguns dias da semana”, e até meados de 1960 a alimentação escolar Brasileira dependeu muito de organizações internacionais. Nessa época, o principal alimento consumido era o leite.

No ano de 1965, foram doados pela USAID, através do Programa “Almoço Escolar”, alimentos como leite, trigo, farinha de milho, óleo vegetal e queijo (TURPIN, 2008). Além desses alimentos, o governo estabeleceu que as escolas complementassem a alimentação recebida, com a compra de verduras e legumes produzidos pelos estados e comunidades locais. No entendimento de Turpin (2008), essa foi uma primeira mudança institucional no PNAE que contemplava os pequenos produtores de alimentos, instalados localmente.

No ano de 1969, os convênios de fornecimento de alimentação escolar com as organizações internacionais foram encerrados, devido à uma crise mundial de

produção de alimentos, e em meio ao processo de reestruturação institucional da alimentação escolar no Brasil, a indústria alimentícia nacional ganhou espaço na alimentação escolar, com o fornecimento de alimentos formulados industrialmente, tais como, sopas, mingaus, milk-shakes, entre outros (GRISA e FLEXOR, 2012; STEFANINI, 1997; TURPIN, 2008). Segundo Turpin (2008), nesta época, estava em voga discussões sobre o modelo de alimentação escolar implementado até aquele momento, pois os estudos do período mostravam um agravamento da desnutrição, a partir de análises de baixa ingestão de energia pelos grupos sociais com renda baixa. Na década de 1970, foi predominante a priorização de compras de produtos alimentícios produzidos nacionalmente e os alimentos processados passaram a ter presença marcante na cesta de produtos da alimentação escolar (PEIXINHO, 2013).

Nos anos de 1972 a 1974 foi idealizado, em duas fases, o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), porém o programa não foi operacionalizado (TAKAGI, 2006). Em 1976, o programa nacional de alimentação escolar passou a ser gerenciado pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), financiado pelo Ministério da Educação, integrado ao II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan) (BRASIL, s.d).

Na segunda fase do projeto, o II PRONAN, atuante entre os anos de 1976 e 1979, foi idealizado por gestores públicos e pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e agregou onze programas de alimentação e nutrição, nos quais estavam inclusas as ações desenvolvidas para atender a alimentação escolar (TAKAGI, 2006). Neste período, até meados de 1984, o PNAE se constituiu em uma das diretrizes do II PRONAN, sendo coordenado pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), autarquia vinculada ao Ministério da Saúde.

Segundo Peixinho (2013), o II PRONAN objetivava a formulação de programas dirigidos à suplementação alimentar aos trabalhadores, ao grupo materno-infantil e aos escolares, com prioridade às regiões menos favorecidas economicamente. A ideia foi integrar os vários ministérios; estimular a produção de produtos básicos; interferir na cadeia de abastecimento; adquirir gêneros alimentícios do pequeno produtor; e garantir preços mais competitivos, sendo essas ações, consideradas inovações dessa política. Porém, segundo relatório do II PRONAN, nos períodos de 1976-1979, ficou evidente que fatores como, a falta de apoio político e orçamentário, uso do clientelismo e a falta de pontualidade das

ações implementadas contribuíram para o baixo êxito das ações do programa (PEIXINHO 2013).

Somente em 1979 foi estabelecida a nomenclatura do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a qual perdura até a atualidade. Mas não foi apenas o nome que mudou nessa época, há outras mudanças institucionais importantes, já que o programa ganha um alcance nacional, adquirindo um caráter universal. Dessa forma, todos os alunos pré-escolares e de primeiro grau matriculados na rede pública de ensino passaram a receber diariamente uma refeição durante o ano letivo, o que, sob o aspecto nutricional, correspondia a 15% das necessidades diárias de alimentação dos alunos (FORNAZIER e BELIK, 2011; GRISA e FLEXOR, 2012; PEIXINHO, 2013).

Segundo Peixinho, Abranches e Barbosa (s.d.), o tema da alimentação escolar ganhou destaque nos debates da Constituinte, o que impulsionou mais algumas mudanças importantes, tal como, o direito à alimentação escolar para todos os alunos do ensino fundamental da rede pública, previsto na Constituição Federal de 1988.

Ademais, esses debates – juntamente com as reivindicações do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) criado em 1993<sup>10</sup> - incitaram a descentralização de recursos orçamentários e de execução do PNAE, que era do governo federal e passaram, a partir de 1994 (Lei nº 8.913, de 12 de setembro), a ser executados pelas secretarias estaduais e municipais (PEIXINHO, ABRANTES e BARBOSA, s.d.).

Até 1994, o gerenciamento e a aquisição de alimentos para o PNAE eram, em grande medida, centralizados no governo federal, atendendo principalmente aos interesses da indústria alimentícia (SPINELLI e CANESQUI, 2002). O governo federal comprava e distribuía para todo o território nacional um conjunto de alimentos formulados e industrializados por um número restrito de empresas. Estas compras eram feitas por meio de licitações públicas e, segundo Spinelli e Canesqui (2002), apresentaram uma estrutura operacional com muitas distorções, tais como: fornecimento e armazenamento dos produtos sem uma logística eficiente, fornecedores agrupados em cartel, custos elevados da alimentação escolar,

---

<sup>10</sup> A primeira experiência de CONSEA teve a duração de dois anos, em 1993 e 1994, sendo interrompida em 1995 e retomada em 2003. A proposta de constituir esse conselho era abarcar as múltiplas dimensões da SAN e propiciar a participação da sociedade civil na formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas.

padronização dos cardápios nacionais, o que desconsiderava as especificidades alimentares regionais, entre outras. Maluf (2009, p.2) denota que, em “boa parte dessa trajetória, a centralização das volumosas aquisições de alimentos na esfera federal favoreceu o predomínio de grandes empresas”, que transportavam alimentos de uma ponta a outra do Brasil, o que, segundo Triches (2010), fez com que os alimentos chegassem ao seu destino em péssimas condições, ou seja, vencidos ou impróprios ao consumo.

Com a descentralização, a partir da promulgação da Lei nº 8.913 de 1994, foram celebrados convênios com as Secretarias de Educação de Estados e municípios e do Distrito Federal, que passaram a assumir a responsabilidade pela execução do programa.

No ano de 1996, uma Portaria governamental atentou, novamente, para a priorização da compra de alimentos produzidos localmente para a alimentação escolar, visando incentivar a produção regional; recomendou que os produtos fossem adquiridos em períodos de safra da agricultura na região; e, alertou para que as aquisições de alimentos não fossem feitas de setores alimentares monopolizados (BELIK e SOUZA, 2009). Turpin (2008) destaca que além das normas citadas, outras passaram a fazer pauta das discussões, tais como: a formação de Núcleos de Promoção da Qualidade representados por entes das Secretarias de Educação, Saúde e Agricultura, em parcerias com os conselhos de alimentação escolar (CAE), com o objetivo de orientar a aquisição, recepção e armazenamento dos alimentos e promover a qualidade da alimentação escolar; melhorias nos processos de controle de qualidade e adequação às regras dos processos de licitações, tais como, os registros dos produtos devidamente apresentados, amostras dos produtos enviados para análise com dez dias de antecedência da abertura do edital, certificação de vistoria sanitária do órgão responsável pela vigilância, apresentação de especificidades do produto no rótulo (apenas para alguns produtos); e, após a licitação, a empresa vencedora do certame, deveria apresentar as estratégias utilizadas para as boas práticas de produção, fabricação ou prestação de serviços, bem como, certificado de garantia do produto. As regras formais do PNAE foram criadas para incentivar as compras locais e aumentar a qualidade dos produtos, no entanto, também dificultavam a participação dos “pequenos agricultores” no programa, pois os mesmos apresentavam algumas dificuldades em obter todas as

documentações necessárias para participar dos processos licitatórios (TURPIN, 2008).

Em 1997, segundo BRASIL (s.d), a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) e suas representações estaduais (REFAE) – órgãos gestores do PNAE nos contextos federal e estaduais, respectivamente – foram extintas e seus programas foram incorporados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), que apresenta como principal atividade a assistência financeira a projetos e programas do ensino básico das escolas públicas.

No ano de 1998, com a Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro, a transferência dos valores para investimentos no programa passou a ocorrer de forma automática, sem a necessidade de celebração de convênios ou outros instrumentos similares, permitindo maior agilidade ao processo (BRASIL, s.d).

Com a normatização da descentralização, afirmou-se que os recursos da União seriam repassados em parcelas mensais aos estados, distrito federal e municípios para atendimento da suplementação alimentar de alunos da pré-escola e ensino fundamental das redes públicas estaduais e municipais, sendo estes recursos proporcionais ao número de alunos matriculados; onde os recursos seriam repassados para estados, Distrito Federal e municípios que tivessem em funcionamento os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE's), constituídos e conformados por representantes das administrações municipais responsáveis pela educação, dos professores, dos pais de alunos e de trabalhadores rurais. Ademais, estabeleceu que os cardápios deveriam seguir “os hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e a preferência pelos produtos *in natura*”, bem como, deveriam ser “priorizados os produtos de cada região, visando à redução dos custos” (BRASIL, PRESIDENCIA DA REPÚBLICA, 1994).

A participação dos trabalhadores rurais no CAE e as características dos alimentos que deveriam ser priorizados sinalizaram para uma possível articulação entre a produção alimentar dos agricultores familiares (denominados neste período de pequenos produtores) e a alimentação escolar. Para Triches e Schneider (2010), os CAEs, através de reuniões com diversos atores, propiciariam um ambiente de negociações e trocas, que geram soluções para as dificuldades de governança encontradas pelos agricultores familiares, bem como, a partir dessa aproximação entre o setor privado e o público, se estabeleceriam laços de confiança, respeito e

intercambio de conhecimentos, que resultam em benefícios para todos.

Em que pesem os limites e as dificuldades da descentralização, é importante destacar que “o processo de municipalização permitiu maior adaptação dos cardápios à realidade cultural local; ampliou a possibilidade do consumo de frutas, verduras e legumes frescos, no lugar de alimentos industrializados formulados que integravam os cardápios anteriormente; e, favoreceu o desenvolvimento de atividades de promoção à saúde” (Brasil, CONSEA, 2004). Similarmente, Turpin (2008) afirma que a descentralização da alimentação escolar permitiu romper um dos principais entraves para a aquisição de produtos locais, tendo em vista que, até então, o Governo Federal realizava a compra de alimentos de grandes atacadistas e indústrias de alimentos formulados e distribuía para todas as escolas do país, em um processo centralizado e homogeneizante dos hábitos alimentares. Todavia, embora a descentralização favorecesse o consumo de alimentos locais, frescos e coerentes com a cultura alimentar local, a mesma não assegurava a aquisição direta de produtos dos pequenos agricultores, não sendo raro a continuação da participação de grandes atacadistas e indústrias de alimentos na alimentação escolar e a oferta de alimentos “industrializados formulados”.

Em 2003 iniciou a participação de nutricionistas na coordenação geral do programa, junto ao FNDE. Sendo assim, a responsabilidade técnica pela alimentação escolar nos Municípios, Estados, no Distrito Federal, passou a ser dos profissionais da nutrição. Os mesmos devem analisar o perfil nutricional dos escolares atendidos, elaborar cardápios e listas de compras, realizar ações educativas sobre o tema da alimentação, dentre outras ações (BRASIL, FNDE, s.d). Foram estipulados critérios técnicos e operacionais, com o objetivo de direcionar ações do nutricionista, visando maior eficiência, eficácia e flexibilidade na gestão do programa (PEIXINHO, 2013; BRASIL, s.d). Vale destacar que o número de nutricionistas (responsáveis técnicos pelo PNAE) sofreu uma transformação significativa, pois em onze anos (período de 2003 a 2011), os profissionais atuando nos estados e municípios do Brasil cresceram de 12% para uma abrangência de 82%.

Ainda no ano de 2003, o Consea se reestabeleceu e iniciou novas buscas pelo aprimoramento do PNAE. Em março de 2004 em Olinda-PE, aconteceu a II

Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional<sup>11</sup> (CNSAN), onde foram discutidos vários objetivos, tais como: buscar garantir a descentralização das compras para a alimentação escolar; reajustar o investimento *per capita* de acordo com as necessidades socioeconômicas de grupos sociais (quilombolas, indígenas etc.), respeitando as especificidades; respeitar os hábitos alimentares regionais e primar pela qualidade desses alimentos; melhorar o balanceamento nutricional para tornar a alimentação escolar mais saudável, com a inclusão de frutas e hortaliças frescas (BRASIL, CONSEA, 2004). O conselho também propôs a criação de um Grupo de Trabalho (GT) da alimentação escolar chamado “Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional para Grupos Populacionais Específicos”, representadas por membros do Conselho e do FNDE, com o objetivo de discutir as institucionalidades do programa. Também ficou definido no II (CNSAN) o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), que é a:

[...] 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 de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006).

É importante destacar a atuação do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), espaço em que os participantes vinham propondo e cobrando mudanças no PNAE no sentido de inserir a agricultura familiar e a produção local no fornecimento ao programa. Após a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) pela Lei nº. 11.346 de 15 de setembro de 2006, o FBSSAN decidiu priorizar os esforços para aprovação e implementação da articulação entre a alimentação escolar e a agricultura familiar (GRISA e FLEXOR, 2012). Segundo os mesmos autores (2012), essa definição foi um marco institucional para a construção das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), manifesto no SISAN, e tornou-se estratégico para as organizações vinculadas à SAN concentrar esforços em questões específicas, e,

---

<sup>11</sup> A I Conferência Nacional de Segurança Alimentar foi realizada em 1994 e a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (II CNSAN), ocorreu 10 anos depois, nos dias 17 e 20 de março de 2004, na cidade de Olinda/PE. O tema central foi “A construção de uma política nacional de SAN”. O evento, homenageou dois importantes sujeitos do processo de combate à fome e às desigualdades sociais, Josué de Castro e Herbert de Souza.

O objetivo da II CNSAN foi estabelecer diretrizes e estratégias para a implementação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, de curto e longo prazo. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD\\_1953.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf) Acesso em: 31 out. 2016

assim, obter avanços progressivos quanto as sinalizações sobre a importância de ter uma legislação que aproximasse os agricultores familiares do PNAE. Uma das principais ações do FBSSAN, para contribuição com o PNAE, consistiu na organização do Seminário “Alimentação Escolar: significados, experiências e perspectivas”, no ano de 2008. Esse seminário visou a promoção de diálogos sobre a alimentação escolar, o seu marco legal, e sobre a construção de uma agenda de articulação e mobilização para a aprovação do Projeto de Lei 11.346 (GRISA e FLEXOR, 2012). O projeto de Lei nº 11.346 - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) – que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), cita no Art. 4º, que a segurança alimentar e nutricional abrange:

I – a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda; II – a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos; III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social; IV – a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população; V – a produção de conhecimento e o acesso à informação; e VI – a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País.

Outras políticas nacionais também visavam a promoção da saúde, tais como, a Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS/MS) que apresenta a implementação das diretrizes das “Escolas Promotoras de Saúde”, reforçando a necessidade de ações para Promoção da Alimentação Saudável (PAS) na escola. Estratégias dos Ministérios da Saúde e Educação e, entre as secretarias municipais e estaduais de ambos os setores também foram destacadas pela PNPS. A política orienta a inserção do tema “alimentação saudável” no âmbito escolar e a sensibilização dos agentes administrativos para implementação de ações de PAS no ambiente escolar (BRASIL, 2006).

Ainda no ano de 2006, a partir de uma análise da Coordenação Geral do PNAE/FNDE sobre os cardápios executados pelos estados e municípios brasileiros na alimentação escolar, verificou-se que os nutrientes dos alimentos ofertados pelas creches, escolas públicas brasileiras, das cinco regiões do país, não atendiam as expectativas nutricionais das crianças quanto ao consumo de frutas e hortaliças. Os

resultados apresentados influenciaram na alteração da legislação que regia o PNAE quanto à elaboração dos cardápios, com a obrigatoriedade da inclusão da oferta mínima de três porções de frutas e/ ou hortaliças por semana (200g/semana) (PEIXINHO, 2013). Essas ações, bem como, a 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, fazem parte das estratégias do programa para o combate da obesidade infantil e desnutrição (BRASIL, FNDE, s.d).

Também foi estabelecida uma parceria entre FNDE e as instituições Federais de Ensino Superior, impulsionando a criação dos Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar (Cecanes<sup>12</sup>). Estes Centros têm o objetivo de prestar apoio técnico e operacional na implementação da alimentação saudável nas escolas, bem como desenvolver outras ações pertinentes à boa execução do Programa. Dentre as várias atividades, uma delas é a capacitação dos atores sociais que participam do programa e, de modo mais recente, o auxílio na execução do Art. 14 da Lei 11.947/2009.

Além das alterações institucionais já mencionadas, para o tema da dissertação interessa de modo particular, o estabelecimento da Lei nº. 11.947 de 16 de junho de 2009, a qual expandiu o atendimento do PNAE para toda a rede pública de educação básica e, principalmente, assegurou que, no mínimo, 30% dos recursos do FNDE repassados aos Estados e municípios para a alimentação escolar devem ser empregados na aquisição de alimentos da agricultura familiar. A partir desta data, a alimentação escolar passou a ser orientada por algumas diretrizes, como:

I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica; II - a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional; III - a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica; IV - a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para

---

<sup>12</sup> O FNDE estabeleceu parceria, a partir do ano de 2006, com as Instituições Federais de Ensino Superior, resultando na criação dos Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar (Cecanes), “que são unidades de referência e apoio constituídas para desenvolver ações e projetos de interesse e necessidade do Pnae, com estrutura e equipe para execução das atividades de extensão, pesquisa e ensino”. Ele foi instituído pela publicação da Portaria Interministerial nº 1.10/2006 e da Resolução CD/FNDE nº 38/2009. (BRASIL, s.n, s.p) .

garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada; V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos; VI - o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social. (Brasil, Presidência da República, 2009)

Observam-se nessas Diretrizes mudanças institucionais muito importantes para a agricultura familiar e para o desenvolvimento rural brasileiro. Como menciona Maluf (2009), criou-se um “elo institucional entre a alimentação oferecida nas escolas públicas e a agricultura familiar local ou regional, mediada pela valorização da diversidade de hábitos alimentares”.

Em seu Artigo 14, a lei estabeleceu que do total de recursos repassados pelo FNDE para o PNAE, no mínimo, 30% devem ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios “diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas” (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009). As regras aqui estabelecidas significaram a abertura de mercado para a agricultura familiar, inserindo-os no contexto das compras institucionais de alimentos para o programa. Conforme Grisa e Flexor (2012), a Lei nº. 11.947 foi redigida com muito cuidado, com o intuito de evitar brechas institucionais, e evitar que atravessadores ou empresas se apropriassem de um mercado que estava sendo reservado para a agricultura familiar (GRISA e FLEXOR, 2012).<sup>13</sup>

Ademais, o artigo 14 institui que as aquisições da agricultura familiar poderão ser realizadas dispensando o processo licitatório orientado pela Lei nº. 8.666, “desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no Art. 37 da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam

---

<sup>13</sup> Mesmo assim, a legislação permite algumas justificativas para a não aquisição dos 30% da agricultura familiar, que são: “§2º A observância do percentual previsto no caput deste artigo poderá ser dispensada pelo FNDE quando presente uma das seguintes circunstâncias, comprovada pela EEx. na prestação de contas: I - a impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente; II - a inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios, desde que respeitada a sazonalidade dos produtos; e, III - as condições higiênico-sanitárias inadequadas, isto é, que estejam em desacordo com o disposto no art. 33 desta Resolução.”

a matéria” (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009). Estabeleceu-se também um novo mecanismo (as Chamadas Públicas), rompendo, deste modo, com um importante obstáculo institucional à participação da agricultura familiar neste mercado. Nem sempre os agricultores familiares e as suas organizações conseguem estabelecer escalas de produção e sistemas de logística que permitem competir em termos de preços com grandes empresas do sistema agroalimentar, o que limitava a participação daquela categoria social no fornecimento da alimentação escolar por meio dos processos licitatórios.

Para auxiliar na construção das normas e das regras relativas à aquisição de produtos da agricultura familiar, em 2010, foi instituído um Comitê Gestor, por meio da Portaria Interministerial nº. 450 de 29 de outubro, o qual é composto por representantes do FNDE, MDA, MDS, da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) e por um Grupo Consultivo formado por 14 organizações da sociedade civil organizada<sup>14</sup>.

Em 2013, a resolução nº. 26 de 2013 estabelece alguns critérios de escolha dos fornecedores beneficiários que complementam as regras da Lei nº. 11.947. Conforme esta normativa tem prioridade de fornecimento os agricultores que se apresentam, respectivamente, como: fornecedores locais do município; os assentados de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas; os fornecedores de alimentos orgânicos ou agroecológicos; os grupos formais (organizações de agricultores familiares com Declaração de Aptidão ao Pronaf - DAP Jurídica) sobre os grupos informais (agricultores com DAP física organizados em grupos) e fornecedores individuais (DAP Física); e organizações formais com maior porcentagem de agricultores familiares no seu quadro de sócios (BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2013)<sup>15</sup>.

Esta resolução também estabelece que as Entidades Executoras do PNAE (estados, municípios, Distrito Federal e escolas federais) deveriam publicar a demanda de aquisição de alimentos da agricultura familiar por meio de Chamadas Públicas, e deveriam dar prioridade às propostas de venda, nessa mesma ordem: de

---

<sup>14</sup>Representam a sociedade civil: Conselho Nacional de Secretários da Educação (CONSED), CONTAG, Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF), FBSSAN, Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), ANA, CNS, CONSEA, Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (CONCRAB), Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), MPA, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES).

grupos de agricultores dos municípios; não obtendo as quantidades necessárias nestas, e grupos de agricultores da região; do território rural; do estado; e do país, sucessivamente. Essa mudança cooperou com a diminuição dos custos com logística, transporte e distribuição na venda e aquisição de produtos dos agricultores familiares (FORNAZIER e BELIK, 2011; BELIK e SOUZA, 2009).

Em 2012 foram investidos no PNAE 363,00 milhões de reais. Segundo Sacco dos Anjos e Becker (2014), a agricultura familiar teve acesso a recursos financeiros de R\$ 3,54 bilhões. Nesse ano o PNAE atendeu a 43,3 milhões de alunos em todo o Brasil. Sendo assim, foi evidenciado pelos autores que entre 1995 e 2013 houve um aumento de 30,4% na quantidade total de alunos atendidos pelo PNAE, bem como, no volume de recursos, que foi multiplicado por seis. Em 2014 o programa beneficiou mais de 42 milhões de estudantes e teve orçamento de aproximadamente 3,7 bilhões de reais. Para 2015, o orçamento foi de aproximadamente R\$ 3,8 bilhões, beneficiando 42,6 milhões de estudantes (BRASIL, 2015).

No ano de 2015 a Resolução CD/FNDE nº 4 alterou a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução FNDE nº 26, que tratavam da aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações. Esta resolução modificou a forma de aplicação dos critérios para seleção e classificação dos projetos de venda, e para fins da seleção, os projetos de venda habilitados são divididos em: grupo de projetos de fornecedores locais, grupo de projetos do território rural, grupo de projetos do estado, e grupo de propostas do País. Entre os grupos de projetos, será observada a seguinte ordem de prioridade para seleção:

I - o grupo de projetos de fornecedores locais terá prioridade sobre os demais grupos.

II - o grupo de projetos de fornecedores do território rural terá prioridade sobre o do estado e do País.

III - o grupo de projetos do estado terá prioridade sobre o do País.

§ 2º - Em cada grupo de projetos, será observada a seguinte ordem de prioridade para seleção:

I - os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas, não havendo prioridade entre estes;

II - os fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos, segundo a Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003;

III - os Grupos Formais (organizações produtivas detentoras de Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP Jurídica) sobre os Grupos Informais (agricultores familiares, detentores de Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP Física, organizados em grupos) e estes sobre os Fornecedores Individuais (detentores de DAP Física).

Ficou estabelecido, também nesta resolução, que grupos formais e informais

de assentados da reforma agrária, comunidades quilombolas e/ou indígenas configuram aqueles em que a composição seja de, no mínimo, 50% dos associados/cooperados das organizações produtivas, no caso do grupo formal, e 50% dos fornecedores agricultores familiares, no caso de grupo informal, conforme identificação na(s) DAP(s).

Os editais de Chamada Pública deverão ser divulgados em jornal de circulação local e na forma de mural em local público de ampla circulação, também poderão ser postados em endereço na internet (se houver), divulgados para organizações locais da agricultura familiar e para entidades de assistência técnica e extensão rural do município ou do estado. Caso seja necessário, poderá ser publicado em jornais de outros estados e cidades do país. O edital deve permanecer aberto em um prazo mínimo de 20 dias. Os itens alimentícios a ser entregues pelo PNAE devem estar definidos na Chamada Pública de compra, e em caso de necessidade de substituição de algum dos itens, poderá ser realizada a substituição “desde que os produtos substitutos constem na mesma Chamada Pública e sejam correlatos nutricionalmente e que a substituição seja atestada pelo RT, que poderá contar com o respaldo do CAE” BRASIL (s/d).

Tal resolução também incluiu o documento para habilitação dos projetos de venda dos grupos formais, e estabeleceu os critérios para a definição dos preços dos produtos a serem adquiridos da agricultura familiar, são eles: os preços médios dos gêneros alimentícios baseados em pesquisas no âmbito local; o preço de aquisição das compras de alimentação escolar deve ser o preço médio pesquisado de no mínimo três mercados em âmbito local; na impossibilidade da pesquisa ser efetuada em âmbito local, deverá ser realizada em âmbito territorial, estadual ou nacional, respectivamente; os preços de aquisição que forem definidos devem constar na Chamada Pública e serão os preços pagos aos fornecedores do PNAE; e conforme consta na Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, os preços de produtos orgânicos e agroecológicos podem ser acrescidos de 30% em relação aos preços estabelecidos para os produtos convencionais.

Ademais, a Resolução 04 definiu o limite individual de venda para o agricultor familiar na comercialização para o PNAE por entidade executora; estabeleceu novas regras para o controle do limite individual de venda dos agricultores familiares; e definiu modelos de edital de Chamada Pública, de pesquisa de preços de projeto de venda e de contrato.

### **3 O Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Pelotas-RS**

#### **3.1 Os atores em jogo: os atores e o arranjo institucional do PNAE em Pelotas-RS**

Nessa subseção apresentaremos os atores que estão diretamente envolvidos com o PNAE no município de Pelotas, são eles: a Prefeitura Municipal de Pelotas, as cooperativas do município de Pelotas (Coopamb, Sul Ecológica e CAFSul) ; as organizações mediadoras (Emater e CAPA) ; os conselhos ( COMDER, CAE); e um espaço de discussões chamado Fórum da Agricultura Familiar, bem como, será apresentado o arranjo institucional do município de Pelotas.

##### **3.1.1 Prefeitura Municipal de Pelotas**

O município de Pelotas localiza-se na região sul do Estado do Rio Grande do Sul, e se encontra a 250 km da capital do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Possui uma população de 328.275 habitantes, sendo a terceira cidade mais populosa do Estado. Segundo a nutricionista técnica responsável pelas compras da alimentação escolar, atualmente, o município conta 109 escolas públicas geridas pelo município. Destas, 28 escolas atendem à educação infantil (creches, pré-escolar), 61 escolas são de ensino fundamental, médio, fundamental EJA, médio EJA (sendo que 21 escolas estão localizadas na zona rural e 40 escolas na zona urbana) e 20 escolas filantrópicas. No ano de 2016, o PNAE deveria atender 26.451 alunos regulares e mais 76 alunos que participam do Programa Mais Educação. As verbas advindas do Governo Federal para a alimentação escolar são repassadas diretamente aos estados e municípios, com base no Censo Escolar do ano anterior.

Possibilitada por uma brecha institucional, a Secretaria Municipal de Educação e Desporto optou por não gerir o fornecimento de alimentação escolar para a rede estadual, já que os municípios não são obrigados a gerir o fornecimento da alimentação escolar aos alunos da rede estadual<sup>16</sup>. Segundo a gestora A:

Existe um acordo entre estado e município que deve ser pactuado no início de cada governo municipal. Não fomos procurados, ainda, pelos representantes do atual governo, para darmos nossa opinião a respeito. Precisamos de estrutura física e de logística para que aconteça esse gerenciamento, pois envolve um grande número de escolas e alunos, e com a estrutura que temos não conseguiríamos atender todas as escolas municipais e estaduais.

No ano de 2010, após a implantação da Lei 11.947/2009, houve intenção da Secretaria Municipal de Educação de Pelotas em comprar alimentos de agricultores familiares da região, sendo disponibilizado no site da Prefeitura, pela primeira vez, o edital de Chamada Pública. Segundo a gestora A, a SMED promoveu uma reunião para convidar fornecedores a participar do edital, mas não houve participação dos agricultores familiares. Deste modo, houve uma tentativa de contato da gestora A com os representantes da Emater, para que a organização intermediasse as relações das cooperativas de agricultores com a prefeitura, com o objetivo de estimular a participação e aderência nas Chamadas Públicas.

Ainda em 2010, foi publicado novo edital de Chamada Pública, onde participaram três cooperativas, duas de Pelotas (CAFSul e Sul Ecológica) e a COOPAR, localizada no município de São Lourenço do Sul, com uma inexpressiva participação de 0,19% de investimento na Agricultura Familiar. A cooperativa Sul Ecológica, nesse mesmo ano, forneceu produtos alimentícios para a prefeitura, mas por meio de processo licitatório.

Em fevereiro de 2013, em uma reunião do COMDER, a então vice-prefeita de Pelotas propôs a criação de um grupo de trabalho para discutir ações para o PNAE no município, denominado “GT da Alimentação Escolar”. Esta iniciativa serviu como estratégia para alcançar uma maior aproximação da Prefeitura com as Cooperativas do Município. Desde então, ocorrem reuniões mensais entre os representantes da Secretaria da Educação e Desporto (SMED), Secretaria Municipal de

---

<sup>16</sup> Isto é o que dispõe o 7º da Lei nº 11.947/2009 e no artigo 6º da Resolução do FNDE nº 26/2013, que regulamenta alguns itens da lei, onde os estados poderão transferir aos seus municípios a responsabilidade pelo atendimento dos alunos matriculados nos estabelecimentos estaduais de ensino, localizados nas respectivas áreas de jurisdição, e nesse caso, autorizar o repasse de recursos do FNDE referentes a esses estudantes diretamente ao município, porém, apenas mediante acordo (BRASIL, FNDE, 2013).

Desenvolvimento Rural (SMDR), Secretaria Municipal de Gestão Administrativa e Financeira (SGAF), representantes da Emater, Presidentes e membros administrativos das Cooperativas de Pelotas. Segundo a gestora, nas reuniões são discutidos assuntos pertinentes para viabilizar a participação das Cooperativas nas Chamadas Públicas e diminuir as assimetrias de informações. A gestora afirma que “No início estava todo mundo perdido, ninguém sabia exatamente como tinha que fazer [...] e a partir do GT as coisas foram melhorando”. Tal como sugerido frequentemente nos documentos do FNDE, procurou-se construir um ambiente institucional permeado pela confiança, pela simetria de informações, pela clareza nas regras e nas normas, e pelo diálogo.

Atualmente, no município, são lançadas duas Chamadas Públicas por ano, uma a cada semestre, porém a prefeitura pode utilizar empenhos<sup>17</sup> do ano ou semestre anterior. Isso acontece, pois os alimentos vão sendo entregues à Prefeitura conforme as necessidades das escolas e não conforme a liberação dos empenhos. Por exemplo, na ocorrência de uma greve escolar, caso a Prefeitura não utilize todo o recurso naquele ano, poderá utilizar esses recursos no ano seguinte, ou até mesmo utiliza-se de alimentos estocados, que foram comprados na Chamada Pública do ano ou semestre anterior.

Para uma melhor compreensão dos valores investidos em alimentação escolar no município de Pelotas-RS, entre os anos de 2009 a 2016 segue Tabela 1, que consta respectivamente: 1) Valores repassados pelo FNDE para o município de Pelotas; 2) Valores referentes à compra de alimentos da agricultura familiar em Pelotas; 3) Porcentagem referente ao valor investido na compra de alimentos da agricultura familiar em Pelotas; 4) Valor investido como contrapartida da Prefeitura Municipal; 5) Censo de alunos (ano anterior) que tomou como base os valores recebidos pelo FNDE.

---

<sup>17</sup> É a fase em que a administração pública municipal se compromete a reservar o valor para cobrir despesas com a aquisição de bens e serviços contratados. Constitui-se em uma garantia para o credor de que há recurso orçamentário para pagar a despesa.

Tabela 1 - Investimentos em alimentação escolar no município de Pelotas (2009-2016)

<b>Ano</b>	<b>1. FNDE</b>	<b>2. R\$ AF</b>	<b>3. % AF</b>	<b>4. Valor de contrapartida</b>	<b>5. Censo de referencia</b>
<b>2009</b>	1.567.385,60	Não	Não	45.900,00	27.959
<b>2010</b>	1.956.300,00	10.370,95	0,19%	591.512,97	27.120
<b>2011</b>	2.130.540,00	Não	Não	368.580,91	26.723
<b>2012</b>	2.351.976,00	Não	Não	50.452,35	26.823
<b>2013</b>	1.814.383,20	394.806,85	21,73%	0,00	25.633
<b>2014</b>	1.896.384,00	771.799,82	40,70%	0,00	25.120
<b>2015</b>	2.380.000,00	1.004.391,33	42,20%	235.816,04	24.940
<b>2016</b>	2.173.211,00	1.228.345,11	56,52%	74.163,27	Não consta

Fonte: Prefeitura Municipal de Pelotas

Atualmente, no município de Pelotas, fornecem hortifrutigranjeiros para a alimentação escolar municipal, as cooperativas Coopamb, Sul ecológica e CAFSUL.

### **3.1.2 Cooperativas do município de Pelotas**

Nessa seção, serão apresentadas as três cooperativas pertencentes ao município de Pelotas, que estão ativas no fornecimento ao PNAE para as escolas municipais. Serão apresentados elementos históricos e estruturais de cada organização. Abordando também, a inserção das cooperativas nos mercados locais.

#### **3.1.2.1 Cooperativa dos Produtores Agrícolas do Monte Bonito (Coopamb):**

A Coopamb foi fundada por 15 famílias de agricultores em setembro de 2012. A partir de reuniões da Emater com a Prefeitura era explanada a possibilidade da construção de um prédio para formar uma Agroindústria formada por agricultores familiares. O cooperado A, afirma que:

No início, participavam mais de 50 pessoas nessas reuniões, e por fim restaram apenas 25 pessoas que acreditavam que isso aconteceria. Muitos disseram que queriam ver se realmente ia acontecer. Tinha também

aquelas pessoas que diziam que não daria certo e que nós estávamos perdendo tempo. Gente que gosta de jogar poeira no ventilador.

O atual presidente da Cooperativa participou desde o início dos processos de formalização, também já atuou como membro do conselho e diretor.

Para formalizar a cooperativa, a Coopamb contou com várias organizações, como a Prefeitura, o Sindicato Rural, e o banco Sicredi. Também acessou recursos financeiros oriundos do Banco Mundial para a construção do prédio e para a compra de alguns equipamentos. O prédio é em comodato com a Prefeitura. Segundo site da Prefeitura Municipal de Pelotas, em fevereiro de 2016 foi assinado um “Termo de Permissão de Uso de Imóvel Público” pelo prefeito em mandato vigente do respectivo ano e o presidente da Cooperativa. O termo garante que o prédio, construído em 2012 - possua espaços bem desenvolvidos para a seleção, lavagem, descarte e resfriamento de verduras, legumes e frutas -, possa ser utilizado de acordo com os objetivos da cooperativa. A partir de diálogos entre gestores da prefeitura e cooperativa, foi estabelecido um novo termo de permissão de utilização do prédio, que aumentaria o período de renovação de contrato, anteriormente feito de dois em dois anos, para ser renovado a cada década. O presidente exalta:

Dois anos passam muito rápido, ocorre troca de governo, nós não tínhamos uma garantia [...] Então juntamente com a Emater, nós conversamos com o Prefeito para que ele aumentasse esse prazo para renovar em 10 anos. O que nos dá uma segurança bem maior.

A estrutura física da cooperativa conta com duas câmaras frias, uma câmara de congelamento e um túnel de congelamento. Alguns equipamentos são de propriedade municipal, tal como carregadeira e paleteira e outros são de propriedade da agroindústria. A Coopamb adquiriu, com recursos próprios, alguns equipamentos, como notebook, seladora, mesa, e um carro (modelo Sprinter). Também possui uma balança para pesagem de alimentos que já informa a tabela nutricional dos mesmos, sendo que essas informações vão diretamente para o sistema no computador e uma seladora a vácuo. O presidente se mostra preocupado com os riscos que investimentos em comodato podem causar futuramente a organização: “O dia que a gente sair daqui tem que deixar tudo”.

Segundo o presidente, há necessidade de mais investimentos em maquinários para lavagem, corte e a higienização dos produtos, porém, salienta que “Não é muito fácil arrumar verba”. O intuito de investir em maquinários é aumentar a produção de alimentos processados, embalados e congelados, com o objetivo de

acessar novos mercados e vender em grande escala. Na avaliação do cooperado A, “pela estrutura física que nós temos, nós poderíamos triplicar a produção, até mais”. Mas atualmente é inviável para a Cooperativa Coopamb vender em grande escala, pois o processamento dos alimentos na Agroindústria ainda é feito, em partes, manualmente, por não possuírem máquinas, em número suficiente, para aumentar a produção, torna-la mais veloz e com isso diminuir os custos de produção. O cooperado A acrescenta que “aumentar a mão de obra hoje se torna inviável, pois o produto se torna mais caro” e lista os equipamentos que necessitam, tais como, “lavadora de tubérculos, fatiadora de hortaliças, uma máquina que faz cubos de legumes, um tanque maior para fazer a higienização dos alimentos e para o seu branqueamento”.

O desenvolvimento de uma agroindústria depende de investimentos financeiros, sendo o acesso ao capital, um fator preponderante. O gestor comenta:

No começo não foi fácil né, na realidade ainda não é fácil. Porque nós tivemos que convencer os cooperados a colocar dinheiro próprio na cooperativa para poder começar a trabalhar. Pois nós tínhamos o prédio, mas não tínhamos capital de giro. Para conseguir capital de giro eles pediram um financiamento.

Pode-se perceber, pela fala do presidente, que não são apenas problemas externos que a cooperativa enfrenta, a exemplo do acesso aos mercados. Há também uma insegurança por parte dos cooperados em fazer investimentos, em dar garantias para acessar financiamentos, e assim investir em maior estrutura da cooperativa. Esse caminho também é lento para os agricultores familiares, pois a partir do momento em que se associam a uma cooperativa e acessam mercados maiores, como os mercados institucionais e os macro atacados, eles precisam pensar e agir em uma lógica diferente da que estavam antes acostumados.

Atualmente a cooperativa conta com quase 60 famílias de agricultores associadas, que possuem suas propriedades localizadas na região de Pelotas, nos municípios de Morro Redondo, Canguçu, Arroio do Padre e Pelotas. O presidente recorda a evolução: “Quando eu assumi, nós tínhamos 21 famílias associadas e agora estamos com quase 60. Já que estamos com esse quadro precisamos aumentar as vendas”.

Os agricultores familiares transportam os alimentos até a sede da cooperativa, que fica na localidade de Monte Bonito, zona rural do município. Na sede, um cooperado é responsável por receber e analisar a qualidade dos

alimentos, nove cooperados trabalham na área de processamento dos alimentos e um deles, é responsável pela entrega dos alimentos aos compradores.

Os pedidos de alimentos são feitos via telefone, ou por meio da internet. O gestor explica que: “A maioria tem internet, hoje já está bem avançado essa área aqui na colônia. Mas conversamos mais pelo telefone, em função da necessidade de ter uma resposta imediata”. Quando chegam as demandas para a cooperativa, os gestores telefonam para os produtores para saber se eles têm os produtos para entregar. O entrevistado considera que a internet facilita os processos de comunicação entre gestores da cooperativa e cooperados, pois se utilizam de recursos como fotos para analisar previamente alguns produtos. Quanto aos pedidos de alimentos, preferem utilizar o e-mail para se comunicar.

Quanto à comunicação da diretoria com os cooperados, o presidente afirma que existe dificuldade para ter reuniões. Ele explica que: “quando marcamos reunião de noite, os cooperados acham longe, e de dia eles têm que trabalhar. Nós queríamos promover reuniões de dois em dois meses [...] mas na última reunião convidamos os 60 cooperados e foram 15”. Como tratamos de agricultores familiares, o núcleo familiar que é o responsável por todas as etapas do processo produtivo de alimentos, sendo assim, não encontram, por vezes, horários livres para se ausentar da propriedade, bem como, não há o hábito de reuniões exteriores ao núcleo familiar. Novamente, como explanado anteriormente, reuniões são formalidades que fogem a lógica praticada por eles durante muito tempo.

Esse mesmo fenômeno acontece quando organizações como as Universidades ou Centros de Pesquisas, querem compartilhar de conhecimentos e pesquisas com os agricultores familiares que já possuem, o seu modo próprio de plantar e manipular os alimentos, e encontram resistências em modificar seus hábitos e o que foi aprendido com as gerações familiares. Podemos identificar esse argumento na fala do gestor, que relata a dificuldade: “[...] até pra reunir eles para um curso que as professoras da Universidade queriam oferecer, sobre reaproveitamento de alimentos. O colono é assim, ele não perde muita coisa, ele sabe fazer doce, ele sabe fazer geleia”. O presidente identificou que o foco do curso proposto na ocasião citada era direcionado as mulheres, porém, contraria essa iniciativa quando explana sobre mudanças que ocorreram no trabalho dos núcleos familiares onde “[...] tinha a ideia que o homem trabalha na agricultura e a mulher em casa, mas hoje em dia não é assim, a mulher tá junto ali. E tem propriedades que eu

sei que as mulheres estão à frente da produção. As mulheres trabalham em tratores, em tudo”.

Em termos de institucionalidades estabelecidas, quando abre uma Chamada Pública, a Cooperativa analisa quais são os produtos demandados, fazem um levantamento para verificar quais produtores cultivam esses produtos e entram em contato com essas famílias. O presidente ressalta: “a parte mais difícil é saber qual produtor vai participar do projeto das entregas de produtos”. Atualmente, das quase 60 famílias que fazem parte da Cooperativa, 40 fornecem alimentos ao PNAE em Pelotas.

A Coopamb comercializa produtos ‘in natura’ como alface, temperos, rúcula, couve, espinafre, cenoura, beterraba, cebola, feijão, vagem, tomate, mandioca, dentre outros. No ano de 2013 iniciaram com o processamento de alguns alimentos, como brócolis, couve-flor e mandioca. O processamento é um grande aliado da cooperativa para sanar os problemas referentes à entressafra e as disparidades entre o período de colheita e o período de comercialização dos alimentos. O Presidente explica, quando faz referência ao PNAE: “nós estamos congelando [...] têm que ter um estoque para quando eles precisam a gente ter”. O gestor relatou que processar os alimentos gerou resultados em aumento das vendas já no primeiro ano de inovação.

A Coopamb fornece aos mercados institucionais a partir dos programas PNAE para as escolas municipais e estaduais, e para o PAA, como por exemplo, para o Restaurante Universitário da Universidade Federal de Pelotas. Projetam atender também, nessa mesma modalidade, a Universidade de Rio Grande (FURG). Atualmente, atendem com alimentos o Hospital Nossa Senhora da Conceição, na cidade de Porto Alegre.

### **3.1.2.2 A Cooperativa Sul Ecológica de Agricultores Familiares (Sul Ecológica)**

A Cooperativa Sul Ecológica de Agricultores Familiares Ltda, localizada no município de Pelotas-RS, foi fundada em 03 de dezembro de 2001, por Ivo Gilberto Scheunemann, que presidiu a cooperativa pelo período de nove anos. Inicialmente,

contou com 114 agricultores familiares associados. O atual presidente é Paulo Medeiros, que está em seu segundo mandato.

A sede da Sul Ecológica localiza-se no centro da cidade em um espaço cedido pelo CAPA, no mesmo prédio onde está instalado. A cooperativa conta com espaços para escritório administrativo, depósito de produtos, e ainda, um espaço para comercialização dos alimentos orgânicos. O espaço cedido não tem custos para a cooperativa, inclusive, custos com luz, internet e telefone.

Segundo a representante da Sul Ecológica, a cooperativa conta com os seguintes recursos humanos: um grupo diretor composto por seis membros, dentre eles o presidente e o tesoureiro que atuam em funções administrativas; três profissionais de nível técnico e estagiários, que atuam no apoio técnico aos produtores e planejamento de vendas; uma vendedora, que atua com venda direta dos alimentos no prédio cedido pelo CAPA; e com um motorista, responsável pela entrega dos produtos.

Os associados da cooperativa Sul Ecológica são oriundos de nove municípios da região, são eles: Pelotas, Canguçu, Arroio do Padre, São Lourenço do Sul, Morro Redondo, Turuçu, Pedro Osório, Cristal e Cerrito. No total, tem-se um quadro de 150 famílias de cooperados. Desses, 50 famílias fornecem ao PNAE em Pelotas e região. Para uma melhor organização, a cooperativa decidiu trabalhar com grupos de, no mínimo, cinco famílias, contando, atualmente, com mais de 20 grupos associados. Segundo Andersson (2011, p.67):

[...] a Sul Ecológica tem por determinação atuar em núcleos de agricultores familiares ecologistas de, no mínimo, 05 famílias. Estes se encontram a cada 02 meses para debater assuntos pertinentes aos interesses tanto do grupo quanto da Cooperativa. Cada núcleo de agricultores elege um coordenador para representar o grupo junto ao Conselho de Administração. Novos sócios, para serem admitidos, devem comprovar um período mínimo de seis meses de experiência de atuação em grupo, formação e prática da agricultura ecológica, com assistência técnica de organização ou entidade referendada pela Cooperativa.

Em termos de organização institucional, a Cooperativa divide os agricultores em grupos de 25 famílias para participar de reuniões. A entrevistada afirma que: “os agricultores têm autonomia para fazer reuniões entre eles, mas a cooperativa busca fazer a cada dois meses [...] é onde a gente debate assuntos pertinentes”. Nessas reuniões, a cooperativa constrói juntamente com os agricultores um planejamento de produção semestral e anual.

Todo início de ano, a equipe administrativa da cooperativa envia aos agricultores um formulário para preenchimento de informações sobre o planejamento de plantio. Nas reuniões, a cooperativa dá um retorno aos agricultores, apontando, quais são as possibilidades de mercados para seus produtos. Segundo a gestora da Sul Ecológica: “Eles têm suas peculiaridades, não dá para definir o que eles vão produzir. [...] A gente procura planejar para que não tenham perdas, pois as cooperativas, diferentemente de outras organizações, têm compromisso com a compra”. Sendo assim, ficam definidas as normas, os acordos estabelecidos nas reuniões e registrados em formulário específico e nas atas de reuniões.

A cooperativa foi criada com o objetivo de formar uma organização que representasse os agricultores familiares de produção ecológica perante os mercados e os auxiliasse na organização e planejamento da produção. Isso é o que consta, segundo Andersson (2011, p.66), em seu regimento interno:

A Cooperativa Sul Ecológica opta pelo uso da expressão “Agricultura Ecológica” [...] e oferece um “produto ecológico” ao invés de “produto orgânico”, ou seja, se entende que ela desenvolve uma agricultura ecológica sob os princípios da Agroecologia, e não apenas uma agricultura de substituição de insumos (de químicos para orgânicos) cujos produtos também podem, segundo a legislação, receber a denominação “orgânico”.

Em termos de atendimento às normas de conformidade à produção orgânica, a cooperativa Sul Ecológica é uma Organização de Controle Social (OCS)<sup>18</sup> (validada pelo MAPA), que permite a venda de produtos orgânicos para mercados institucionais ou feiras, consideradas venda direta, dispensando o uso de selo ou etiqueta de “produto orgânico” do Mapa.

Recentemente, a cooperativa conquistou também a certificação pela Rede Ecovida (Certificação participativa), fato que amplia a possibilidade das vendas. A gestora entrevistada avalia que “agora temos um selo de produto orgânico, e ganhamos o direito de vender nossos produtos também para supermercados e outros pontos de comercialização”.

---

<sup>18</sup> O agricultor familiar ecologista pode participar de uma Organização de Controle Social (OCS), cadastrada em um órgão fiscalizador, ou seja, no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) para fins de exercer controle social na venda direta de produtos. Por OCS são aceitos grupos, associações, cooperativas ou consórcios, com ou sem personalidade jurídica, que congreguem agricultores familiares ecologistas. No entanto, a OCS deve ter processo próprio de controle, estar ativa e garantir o direito de visita pelos consumidores, assim como o livre acesso do MAPA, bem com, tem a obrigação de manter atualizadas as listas dos principais produtos e quantidades estimadas por unidade de produção familiar ANDERSONN (2011).

A cooperativa comercializa vários tipos de hortaliças, tais como, alface, couve, beterraba, cenoura, abóbora, batata doce, tomate, milho verde, brócolis, e couve-flor. E também grãos, tais como arroz branco, parboilizado e integral, feijão, extrato de tomate e suco de frutas, os quais são industrializados por agroindústria parceiras. Especificamente para o PNAE, a cooperativa fornece hortifrutigranjeiros e alimentos processados como suco de frutas, arroz branco e parboilizado, feijão e extrato de tomate.

A gestora entrevistada explica os acordos estabelecidos: “Os sucos e doces é a agroindústria de uma agricultora cooperada na Sul Ecológica que processa, então ela faz parte da agricultura familiar”. Mas a entrevistada, representante da cooperativa afirma que: “a nossa ideia é que até o final do ano a construção em si esteja pronta, para que a gente consiga fazer todo o trabalho na nossa Agroindústria”.

A construção da agroindústria está sendo custeada com recursos próprios dos cooperados e, em partes, com capital financeiro da Cooperativa. Porém há o interesse dos gestores da cooperativa de participar de editais que ofereçam financiamento para a compra de equipamentos. Alguns equipamentos que a cooperativa possui, foram conquistados através do projeto ECOFORTE, do Governo Federal e pela Fundação Banco do Brasil. Atualmente, a Sul Ecológica conta com um caminhão não refrigerado que é utilizado para fazer a logística dos produtos.

Ela também complementa “O feijão nós temos uma parceria com outra cooperativa, que é a Cooperativa Mista de Pequenos Agricultores da Região Sul (COOPAR) do município de São Lourenço do Sul-RS”:

O arroz a gente tem uma compra entre as cooperativas, que continua sendo ato cooperado previsto na lei, que é um documento de termo de intercooperação entre cooperativas. Então, o arroz não é oriundo dos agricultores da nossa cooperativa, mas sim de uma cooperativa filiada a nós, que é a Cooperativa dos Trabalhadores Assentados na Região de Porto Alegre (COTAP), lotada no município de Tapes-RS.

Os pontos de comercialização da Sul Ecológica são feiras ao ar livre, em uma loja no Mercado Público da cidade (chamada Banca 74), fornecimento para mercados institucionais, e vendas diretas no ponto disponibilizado pelo CAPA. Atualmente não fornecem para supermercado e indústrias.

### 3.1.2.3 Cooperativa de apicultores e fruticultores da zona sul (CAFSUL)

A cooperativa CAFSUL foi originada a partir de um grupo de transportadores de pêssegos, que ao longo dos anos, em função de transformações mercadológicas, foi se adaptando e se reconstituindo enquanto grupo, até a formação atual.

Segundo o presidente da Cooperativa CAFSUL, no ano de 2005, um grupo de agricultores prestava serviço de transporte de pêssago – entre a propriedade do agricultor e as agroindústrias – na região de Pelotas. Esse grupo tinha a intenção de formar uma cooperativa focada no transporte. Nessa mesma época, um padre chamado Luiz Capone presidia uma cooperativa, já formalizada, porém com pouca atividade, chamada Cooperativa de Apicultura da Região Sul (COAPSUL). Os agricultores se reuniram com o padre Capone, e decidiam que a COAPSUL se transformaria em uma cooperativa de transportadores de pêssago, que passou a ser chamada de Cooperativa dos Produtores e Transportadores de Pêssego da Zona Sul. Na época, o grupo de agricultores se reunia uma vez por mês nas dependências da igreja e para que houvesse assiduidade, os organizadores ofereciam um churrasco ao grupo para que estes não se desmotivassem a participar das reuniões.

Uma das exigências para formalizar a cooperativa era a constituição de um número mínimo de associados, sendo assim, os produtores utilizaram como estratégia, cadastrar suas esposas como associadas para alcançar o número mínimo exigido de 25 associados. O presidente da cooperativa, conta sobre as dificuldades de aprovar a “reforma estatutária”, documento necessário para formalizar uma cooperativa, na Junta Comercial de Pelotas: “Nós íamos até lá, fazia uma ata, publicava, mas no momento que chegava na Junta Comercial sempre tinha uma coisa errada”[...] e nós tínhamos que voltar para corrigir [...] e isso foi até início do ano de 2008”.

No ano de 2008, a Emater apresentou uma proposta ao grupo de agricultores para a formação de uma agroindústria de pêssago com a utilização de recursos financeiros advindos do Banco Mundial. Porém, para acessar os recursos financeiros, o grupo de agricultores deveria possuir uma área para a construção da agroindústria e ter produtores de pêssago associados ao grupo, oriundos de Pelotas e região. O objetivo da Prefeitura era extinguir a cooperativa de transportadores de

pêssego para formar uma cooperativa de produtores de pêsego na região, porém o grupo original constituído não atendia aos pré-requisitos das organizações. O grupo de agricultores preferiu continuar com sua configuração original, porém, no mesmo ano se desfez devido a uma crise no setor industrial de pêsego na região, bem como problemas de regulamentação da cooperativa.

Uma nova proposta surgiu da Associação Gaúcha de Produtores de Pêssego, que se mostrou interessada na reativação dos trabalhos da cooperativa. O grupo de agricultores decidiu buscar apoio do CAPA para orientá-los quanto à construção do estatuto da “nova” cooperativa, que ficou pronto em três meses. Ao fim do ano de 2008, formou-se a Cooperativa de Apicultores e Fruticultores da Zona Sul (CAFSUL), nomenclatura que é mantida até os dias atuais.

No início de 2009 a cooperativa já contava com 180 associados. O número expressivo de associados, segundo o presidente, surgiu do interesse dos agricultores em participar da cooperativa, e os mesmos foram entrando em contato com a CAFSUL. Conforme ele: “Nós não vamos procurar cooperados [...] não adianta correr atrás de agricultor, eles têm que ver se tem necessidade, e vêm”.

O CAPA disponibilizou um valor de R\$ 20 mil reais para a compra do terreno destinado à construção da agroindústria da CAFSUL, sendo que, R\$ 10 mil foi devolvido ao CAPA e R\$ 10 mil foi “a fundo perdido”. Para a construção da estrutura da Agroindústria, a CAFSUL acessou o valor de 180 mil reais a “fundo perdido”, oriundo da “Consulta Popular”, projeto ligado a Prefeitura Municipal. A construção da Agroindústria ainda não foi concluída e as obras estão em andamento.

Atualmente a CAFSUL conta com 633 associados, sendo que cinco destes eram integrantes do grupo de formação inicial da cooperativa. Os agricultores familiares associados à cooperativa são de várias cidades da região, tais como, os municípios de Canguçu, Piratini, Pelotas, Turuçu, São Lourenço do Sul e Arroio do Padre. Do número total de associados, 60 famílias participam diretamente no fornecimento do PNAE na região sul e 347 estão formalizados com DAP pessoa física. Quanto à DAP jurídica da cooperativa, o presidente relata que foi de fácil obtenção, pois contou com o apoio da Emater. Segundo ele: “[...] esse é um documento muito importante, pois sem a DAP Jurídica tu não consegue comprovar que tu é cooperativa (da agricultura familiar)”.

Segundo o presidente, a CAFSUL começou com um potencial produtivo de 1.800.000,00 toneladas de pêsego. A produção foi comprada pela Companhia

Nacional de Abastecimento (CONAB) e a cooperativa fez o papel de organizar a produção dos agricultores. Três indústrias atuaram em parceria nesses processos, a saber: a SHEL B de Capão do Leão, Minuano de Morro Redondo e a ICalda.

Quando indagado ao presidente, como o mesmo tomou conhecimento dos mercados institucionais, o entrevistado relatou que seu primeiro contato com o PNAE foi a partir de uma notícia que ouviu na rádio comunitária, quando um radialista anunciou que haveria a possibilidade da cooperativa CAFSUL participar do PAA e do PNAE e que “nós compraríamos a produção dos agricultores [...] mas aquilo não era verdade, pois só comprávamos pêssego”. O objetivo dos agricultores da CAFSUL era apenas trabalhar com pêssego e um pouco de mel e a cooperativa não planejava ofertar outros tipos de produtos. A primeira reação do presidente foi: “não tem mercado, o mercado é ruim [...] o lema que sempre tivemos aqui na cooperativa é de não enganar agricultor”. Por esse motivo, o presidente se dirigiu a rádio para esclarecer o mal entendido, mas ao mesmo, também se informou a respeito dos mercados institucionais que estavam sendo divulgados.

Melhor Informados sobre os programas, fizeram sua primeira venda, de cinco mil latas de pêssego em calda, ao PNAE no início do ano de 2010 para o município de Rio Grande e, na metade do ano de 2010, foi realizada a comercialização de pêssego e couve para Pelotas. Segundo o presidente, o primeiro ano de acesso aos mercados institucionais (PAA e PNAE) foi “muito lento”, no sentido de que não houve uma grande participação da cooperativa nesses mercados. Pode-se perceber que os cooperados modificaram sua ideia inicial que era apenas produzir pêssego e mel e com a oportunidade dos mercados institucionais ofertaram outros alimentos.

A CAFSUL foi convidada por gestores de várias cidades da região a participar do PNAE e PAA, bem como, tomam conhecimento dos editais de Chamada Pública de outros municípios através do site “Compra Cidade<sup>19</sup>”. Segundo o presidente: “até isso a gente também aprendeu”. Atualmente participam das Chamadas Públicas do PNAE em diversos municípios, tais como, Canguçu, São Lourenço do Sul, Rio Grande, Porto Alegre, Turuçu e Santa Vitória do Palmar.

---

<sup>19</sup> O Programa Compra Cidade é uma parceria do Sebrae com o Governo do estado do Rio Grande do Sul, que foi criado após a experiência com o Programa de Compras Públicas para Micro e Pequenas Empresas. Ele visa aproximar os pequenos negócios, do campo e da cidade, das oportunidades de fornecimento de produtos e serviços para a gestão pública municipal, oportunizando o desenvolvimento e fortalecimento da economia local. Disponível em: <http://www.sebrae-rs.com.br/index.php/component/content/article/70-politicas-publicas-internas/3223-compra-cidade>. Acesso em: 13 jun. 2016

A cooperativa atende as escolas públicas da cidade com produtos industrializados, tais como pêssego e figo em calda, e pêssegos em cubo e polpa de pêssego. Cabe destacar que esses dois últimos produtos foram desenvolvidos especialmente para a alimentação escolar, já que nesse formato não são vendidos para outros mercados. Também fornecem para o programa em Pelotas, hortifrutigranjeiros variados (aipim, milho verde, limão, entre outros). Além do PNAE, a cooperativa atende o PAA, supermercados e empresas de varejo ou distribuidoras?

Quanto à estrutura, a cooperativa possui três caminhões próprios, não refrigerados. É de interesse da cooperativa a obtenção de caminhos refrigerados, pois auxiliaria na manutenção da qualidade dos alimentos enquanto ocorre o transporte. Outra necessidade seria a contratação de mais um motorista, pois, segundo o presidente da cooperativa, os motoristas que a cooperativa contratou estão trabalhando mais que oito horas diárias para conseguirem entregar os alimentos.

Para a definição quanto aos critérios logísticos de entrega de alimentos, os gestores são informados sobre a produção dos agricultores familiares, e a partir dessas informações, selecionam os associados que vão fornecer, definindo quantidade, qualidade e cronograma de entrega. Segundo o presidente, são escolhidos grupos de produtores, preferencialmente, com propriedades próximas geograficamente, para permitir uma logística com menores custos. Bem como, para cada entrega são escolhidos grupos com poucos agricultores, dessa forma, cada produtor entrega um número maior de produtos. Na concepção do presidente, ficaria inviável economicamente pedir, por exemplo, cinco abóboras de cada produtor. Os pedidos são feitos na sexta-feira via telefone, e o carregamento feito no domingo pelos caminhões da cooperativa. Quando as propriedades dos cooperados não são na cidade de Pelotas ou Canguçu, os próprios agricultores transportam os alimentos até a sede da CAFSUL.

A comunicação entre os associados da CAFSUL, na maioria das vezes, se dá via telefone, já que a internet não é muito utilizada. Também acontecem, duas reuniões e uma assembleia geral, anualmente. Nas assembleias são apresentadas as “sobras” da cooperativa, para que os associados decidam se vão retirar (10%) ou reinvestir na cooperativa, sendo que essa última opção é a escolha mais frequente

entre os cooperados. O setor administrativo da cooperativa é composto pelo presidente e quatro funcionários e associados.

### **3.1.3 Organizações mediadoras**

#### **3.1.3.1 EMATER/RS**

A Emater foi criada em 1955 e contribui com o desenvolvimento rural oferecendo assistência técnica e extensionismo para agricultores familiares, quilombolas, pescadores artesanais, indígenas, assentados. Até o momento, atenderam mais de 250 mil famílias, em mais de 480 municípios no Rio Grande do Sul. Conta com 2.000 colaboradores que atuam em comunidades rurais, promovendo capacitação dos agricultores, identificação de saneamento básico como instrumento de saúde pública, ações que promovem proteção à saúde das populações e à preservação do meio ambiente, iniciativas que asseguram a segurança alimentar dos públicos assistidos, entre outras ações.

O Escritório Regional de Pelotas abrange os municípios de: Amaral Ferrador, Arroio do Padre, Arroio Grande, Canguçu, Capão Do Leão, Cerrito, Chuí, Cristal, Herval, Jaguarão, Morro Redondo, Pedras Altas, Pedro Osório, Pelotas, Pinheiro Machado, Piratini, Rio Grande, Santa Vitória Do Palmar, Santana Da Boa Vista, São José Do Norte, São Lourenço Do Sul, Turuçu.

O núcleo de cooperativismo da Emater trabalha com as cooperativas da região, e um de seus eixos de atuação são os mercados institucionais. Para tanto, utiliza o espaço do grupo de trabalho (GT) de cooperativismo para trocar informações e discutir sobre assuntos pertinentes às peculiaridades da agricultura e os mercados. Segundo os representantes da Emater, um dos focos do trabalho da Emater é a alimentação escolar, devido sua importância social e econômica para a agricultura familiar.

A Emater disponibiliza um espaço de comercialização no Mercado Central da cidade, chamado “Banca 78”, destinado à venda de produtos da agricultura familiar ou de agroindústria da agricultura familiar. O espaço conta com alguns parceiros,

como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e com a Prefeitura de Pelotas. Nesse ambiente, também são promovidos encontros entre os diversos atores da cadeia de alimentos para fomentar negócios e parcerias.

Segundo a extensionista entrevistada, a Emater modificou sua atuação frente aos agricultores ao longo do tempo. Anteriormente a Emater trabalhava apenas da “porteira pra dentro”, ou seja, com questões mais técnicas da produção de alimentos, como por exemplo, o preparo do solo, análise das questões climáticas, dentre outros. No entanto, perceberam a necessidade de auxiliar os agricultores nas questões mercadológicas.

Os mercados institucionais voltados à agricultura família se tornaram pauta para a Emater, que passou a ter assídua participação em seminários sobre segurança alimentar, nas reuniões do CAE, entre outros espaços de debates. Segundo a extensionista, a Emater sempre se fazia presente “nos espaços” onde aconteciam as discussões sobre a alimentação, inclusive sobre a alimentação escolar.

### **3.1.3.2 Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia (CAPA)**

O Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia (CAPA) é uma organização da sociedade civil, vinculada à Igreja Evangélica de Confissão Luterana no Brasil. Atua em cinco núcleos dispostos nos três estados do sul do Brasil. Projetado em 1978, o CAPA iniciou suas atividades em 15 de junho de 1979, na cidade de Santa Rosa (RS). A sigla CAPA, inicialmente, significava Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor, porém, atualmente é chamada de Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia. A organização foi criada:

[...] no momento em que agricultoras e agricultores familiares eram expulsas e expulsos do campo, pelo modelo de desenvolvimento chamado “Revolução Verde” – um pacote de modernização baseada na produção agrícola em grande escala, no uso intensivo de agrotóxicos e na mecanização, rompendo com a lógica da agricultura familiar. Já ali, a proposta do CAPA se fundamentava na disseminação de práticas econômica e ecologicamente sustentáveis, entre famílias produtoras rurais, oferecendo alternativas para a permanência no campo<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Site do CAPA. Disponível em: <http://www.capa.org.br/> . Acesso em: 4 dez. 2016

Segundo o representante do CAPA:

Nós não trabalhamos somente com produtores agroecológicos, mas com todos os tipos e formatos de agricultura, mas sempre dando ênfase para agroecologia. A gente convida os agricultores, metodologicamente, para trabalharem com agroecologia, tanto quanto possível. Não estamos restringindo o público.

Os consultores do CAPA prestam assessoria aos agricultores quanto ao acesso aos mercados e negociações, orientações sobre gestão administrativa, assessoria contábil, em recursos humanos e assessoria em planejamento de produção. A frequência com que prestam assessoria às cooperativas depende do seu “grau de maturidade”, já que algumas cooperativas têm muitos anos de experiência, outras estão melhores estruturadas, e algumas em fase inicial de estruturação, sendo assim, a assessoria é feita conforme as necessidades de cada cooperativa. Também auxilia as cooperativas na elaboração de projetos para acesso a recursos financeiros de programas governamentais, com o objetivo de estruturar fisicamente as cooperativas. Ele exemplifica: “aprovamos projetos de compra de câmara fria, compra de caminhão, construção do galpão, construção da agroindústria, compra de equipamento, etc”.

Segundo o representante do CAPA, os mercados institucionais emergiram a partir do início dos anos 2000, e a organização atua há mais de 40 anos assessorando os agricultores da região de Pelotas para acessarem mercados. Para o entrevistado, são muitos os “mercados Institucionais que as cooperativas têm conseguido acessar a partir do assessoramento que o CAPA desenvolve”.

Atualmente, o CAPA possui 15 técnicos responsáveis por atender as cooperativas na região de Pelotas. Desses técnicos, sete são Agrônomos e quatro são técnicos agropecuários. Conta, também, com auxiliares administrativos e com “agentes culturais”, responsáveis por assessorar as comunidades quilombolas.

Há mais de 40 anos o CAPA trabalha com organização social, sendo assim, segundo o representante da organização não governamental, a maioria das cooperativas que estão formalizadas na região contaram com o apoio do CAPA, a exemplo da COOPAR, da Cooperativa União, da UNAIC, da cooperativa Sul Ecológica, da CAFSUL, da COPERTURUÇU, e da ArpaSul.

Segundo o representante do CAPA, no ano de 2003, na cidade de Pelotas e região, a organização não governamental iniciou a implementação do PAA – a partir do Programa Fome Zero – com compras diretas da agricultura familiar em parceria

com a CONAB. Este foi um trabalho pioneiro, que contribuiu para a criação de um ambiente institucional favorável para a participação da agricultura familiar no PNAE. Segundo o representante, nessa época, o programa Fome Zero atendia 2.400 famílias e as cooperativas entregavam os alimentos diretamente para os projetos sociais da cidade. Sua função, como representante do CAPA, era articular as redes de cooperativas para fornecer alimentos aos projetos sociais, organizados pela prefeitura. Também cabia ao CAPA orientar tecnicamente e auxiliar no planejamento de produção junto aos agricultores; centralizar as documentações do Programa; e prestar contas do mesmo para a superintendência regional da CONAB. Na avaliação do entrevistado: “O CAPA teve um papel fundamental na gestão desse projeto. Tínhamos a responsabilidade técnica e de gestão para caminhar juntos com essas cooperativas e grupos de agricultores”.

É importante ressaltar que a cooperativa Sul Ecológica também participou desta experiência junto ao CAPA e demais organizações da região<sup>21</sup>, o que contribuiu para que fosse se familiarizando e aprendendo com as normas e as regras do mercado institucional.

### **3.1.4 Conselhos Representativos**

#### **3.1.4.1 Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (COMDER)**

O COMDER é um grupo conselheiro, fundado em 1994, que dialoga sobre assuntos pertinentes ao desenvolvimento rural dos municípios, auxiliando na gestão pública. Segundo a secretária do conselho, “todas as políticas públicas que têm como foco o rural, tem que passar pelo COMDER”. O Presidente do conselho relata

---

<sup>21</sup> Segundo o entrevistado, participaram as cooperativas: COOPAR da cidade de São Lourenço do Sul, UNAIC, atualmente Cooperativa UNIÃO, a Cooperativa Sul Ecológica, a cooperativa Arpa Sul, COOPAL, três grupos informais de agricultores, produtores de hortaliças, que eram assistidos pela Emater e um grupo produtor de leite que tinha uma pequena agroindústria na colônia Santa Silvana, Pelotas-RS.

que uma das pautas do planejamento estratégico do conselho é com relação à agricultura familiar e por isso o conselho está diretamente ligado com o PNAE.

No município de Pelotas, são realizadas reuniões mensais do conselho, onde participam 26 organizações, sendo aberto também à comunidade. Participam do Conselho representantes do Poder Público Municipal, de organizações públicas, privadas e dos produtores e trabalhadores rurais, são eles: Secretaria de Desenvolvimento Rural, Secretaria de Educação, Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Secretaria de Qualidade Ambiental, Emater Municipal e Regional, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Sindicato Rural, Sindicato dos Pescadores, Embrapa, Universidade Federal de Pelotas, Universidade Católica de Pelotas, CAPA, Arpa Sul, Banco do Brasil, VetSul, Associação dos Engenheiros Agrônomos, e Administradores Distritais da Zona Rural (que está dividida em sete regiões).

É de responsabilidade do COMDER: estudar, propor e deliberar sobre políticas de desenvolvimento rural; criar e implementar o Plano Integrado de Desenvolvimento Rural (PIDRU); controlar e avaliar o Plano Integrado de Desenvolvimento Rural (PIDRU); realizar estudos solicitados pelo Poder Executivo do Município e prestar assessoramento a este; submeter para a aprovação os planos e projetos que poderão ser incluídos no PIDRU; estabelecer os critérios e formas de compatibilização e utilização dos recursos, de quaisquer natureza, colocados à disposição do PIDRU- Pelotas pelos órgãos e entidades compreendidos por esta lei; e, integrar o Sistema Municipal de Planejamento.

#### **3.1.4.2 Conselho de Alimentação Escolar (CAE)**

O PNAE prevê a formação de um Conselho de Alimentação Escolar (CAE) que tem como objetivos:

- I – acompanhar e fiscalizar o cumprimento das diretrizes estabelecidas na forma do art. 2º desta Lei; II – acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar; III – zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como a aceitabilidade dos cardápios oferecidos; IV – receber o relatório anual de gestão do PNAE e emitir parecer conclusivo a respeito aprovando ou

reprovando a execução do Programa. Parágrafo Único. Os CAEs poderão desenvolver suas atribuições em regime de cooperação com os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional estaduais e municipais e demais conselhos afins, e deverão observar as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA. (LEI 11.947/09 p. 5)

O CAE é composto por um representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo ente federado; dois representantes das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, indicados pelo respectivo órgão de representação, a serem escolhidos por meio de assembleia específica; dois representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica; dois representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica.

Segundo a secretária do COMDER, o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) de Pelotas foi formado dentro do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (COMDER), e controla documentos referentes ao PNAE que são enviados pela Diretoria de Gestão Escolar da Prefeitura Municipal, com informações, tais como, o direcionamento da merenda escolar, o recebimento de alimentos nas escolas, controle das compras, o respeito às normas formais entre outras.

A representante da Emater avalia ser “importantíssima” a atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) no PNAE, já que conhecem as regras formais do Programa e contribuem para o controle do programa no município. Porém, acredita que o conselho tem suas limitações por ser formado por pessoas voluntárias, e sendo assim, “as pessoas vão quando podem [...] cada um utiliza de forma diferente o seu compromisso nos conselhos”.

### **3.1.5 Fórum da Agricultura Familiar (FAF)**

O FAF<sup>22</sup>, que se constituiu em 1994, é um espaço plural e participativo para discussões sobre temas ligados à agricultura familiar, onde vários atores debatem temas pertinentes ao desenvolvimento rural. Possui um núcleo dirigente formado por representante das organizações governamentais, das organizações não governamentais, dos agricultores familiares, dos assentados de reforma agrária, dos pescadores artesanais e dos quilombolas, de 22 municípios da região sul do estado.

São promovidos encontros mensais, seminários e oficinas abertas ao público, que atualmente, contam com a participação de cerca de 100 organizações públicas e da sociedade civil, com o objetivo de encontrar soluções para aperfeiçoar as políticas públicas.

Em junho de 2004, o Fórum formalizou com a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA) um acordo para ser o Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER) no Território Sul do RS, discutindo, deliberando e construindo projetos de infraestrutura e serviços territoriais, fortalecendo a proposta de desenvolvimento sustentável dos Territórios Rurais.

### **3.2 Esforços para a abertura dos Mercados Institucionais para a agricultura familiar no município de Pelotas-RS**

Segundo o representante do CAPA, os agricultores familiares, comunidades indígenas e quilombolas encontram dificuldades para participar dos mercados institucionais, já que não conseguem atender as demandas se não estiverem organizadas. Comenta:

Se o agricultor não está em um grupo ou associação, ou numa cooperativa, ele não acessa esse mercado [...] ele não tem condições. Talvez, raras exceções, em algum município que ele tenha uma relação mais próxima com uma Prefeitura, um município pequeno [...] uma é a questão da

---

<sup>22</sup>Fórum da Agricultura familiar da região sul do Rio Grande do Sul. Disponível em: [http://www.agdi.rs.gov.br/upload/1354542184\\_APL%20Alimentos%20Regi%C3%A3o%20Sul.pdf](http://www.agdi.rs.gov.br/upload/1354542184_APL%20Alimentos%20Regi%C3%A3o%20Sul.pdf)  
Acesso em: 03 Jun. 2016

documentação, a outra é a questão da logística mesmo, de ele ter condições de fornecer, de entregar, de cumprir.

Dessa forma, o trabalho do CAPA visa compreender as necessidades dos agricultores familiares e “[...] atua de uma forma muito ampla, desde a formação até a construção de infraestrutura de prédios, para que as cooperativas consigam ter esse patamar de organização e de estrutura, pra ganhar mercados”. Os aprendizados quanto à organização dos agricultores familiares e das comunidades para atender os mercados institucionais, são de extrema importância já que não estavam acostumados a trabalhar em grupos, que não o do âmbito familiar.

Segundo a representante da Emater, os agricultores estavam acostumados a vender sua produção para as Centrais de Abastecimento (CEASA), fornecer alimentos para supermercados e restaurantes, e vender para os “atravessadores”, geralmente compradores que “paravam em frente da porteira da casa deles e buscavam os produtos para revender”. Segundo a representante, o valor que um “atravessador” paga ao agricultor é um valor inferior se comparado ao preço médio de mercado, porém, ela relata que os agricultores seguiam vendendo para os atravessadores já que “era quem o agricultor sabia que ia vender, já que tinha esse compromisso de anos com os atravessadores, então ele ficava confortável naquela acomodação”.

Podemos analisar que as ações dos agricultores eram derivadas de processos rotineiros e a padronização dessas ações criaram hábitos que cooperaram com o enraizamento destas ações, ou seja, para o agricultor era habitual vender ao “atravessador” que chegava em sua propriedade para comprar seus produtos, ou para os mercados tradicionais, pois estavam habituados com essa ação, e sendo assim, essas ações geram menor esforço para sua execução. Dessa forma, naquele momento, o agricultor tomou aquela ação como a mais estável.

Com efeito, quando os representantes da Emater conversavam com os agricultores sobre a hipótese de atendimento o mercado institucional da alimentação escolar, percebiam que os agricultores “tinham medo de partir para o novo, medo de um compromisso, de ter que fazer uma entrega em uma data pré-determinada, porque para eles isso era muito distante da sua realidade”. Como as ações dos agricultores respondiam a processos cognitivos, que lhe traziam um ambiente estável, as propostas de mudança eram vista por eles como um ambiente permeado por incertezas e riscos.

Era percebido pela representante da Emater que as cooperativas da região, que já estavam organizadas em associações ou cooperativas, se encontravam “um passo a frente, elas já tinham um olhar, estavam mais organizadas, esperando que isso se efetivasse como política pública”, se comparado com os agricultores individuais. No entanto, ela relata que “quando apresentamos a política pública, até mesmo as cooperativas ficaram com medo de dar conta”, pois as mesmas acreditavam que uma cooperativa sozinha não daria conta de fornecer tudo o que o PNAE precisava. A gestora municipal A também relata que houve receio por parte dos agricultores de não conseguir atender as demandas de produtos para a alimentação escolar. A descrença, tanto da prefeitura, quanto das próprias cooperativas, advinha de questões culturais enraizadas, que entendiam a agricultura familiar como algo “pequeno” e sem capacidade para fornecer alimentação para algo considerado “grande” como o PNAE. Não obstante, havia inúmeras questões técnicas e burocráticas para serem resolvidas, para que o fornecimento ao PNAE pudesse ser efetivado pelas organizações da agricultura familiar, porém, não se poderia deixar de analisar os aspectos culturais envolvidos.

Por esses motivos, a Emater e o CAPA iniciaram trabalhos de “sensibilização” para que os agricultores entendessem que havia possibilidades de efetivar a política do PNAE, bem como, iniciaram esforços para organizar os agricultores familiares, seja por meio do estímulo à criação de novas cooperativas, seja promovendo a inserção de agricultores nas cooperativas já existentes. Estimularam, também, que as cooperativas trabalhassem em conjunto umas com as outras a fim de fornecer para ao PNAE. Porém, segundo a representante da Emater:

As pessoas têm momentos diferentes para assimilar aquilo que estávamos dizendo. Eu não posso dizer que todo mundo respondeu na mesma velocidade. Muitos não aceitaram a ideia no início e mais tarde começaram a rever os seus conceitos. Viam que com o vizinho estava dando certo e pensavam: Porque que eu perdi essa? Mas eu entendo que isso é um processo de amadurecimento.

Outras dificuldades, que a representante da Emater elencou, era o fato dos agricultores e cooperativas se encontrarem em etapas diferentes de estruturação e organização, “uns já tinham uma caminhada na frente, por que tiveram experiências pilotos, outros tiveram que começar do zero”. Além da diferença de estruturação física entre as cooperativas, também, havia diferenças quanto às estruturas administrativas. Segundo ela, a maioria das cooperativas não possuíam condições de contratar profissionais técnicos para preencher diversas funções na organização.

Segundo a representante da Emater, por esse motivo, os agricultores ocupam muitos papéis dentro da estrutura produtiva. Explica:

Eles (agricultores) acabam fazendo tudo, eles são quem captam os associados, são quem faz o marketing, quem dirige o caminhão, são quem busca as mercadorias, que entrega nas escolas ou até mesmo no centro de abastecimento da prefeitura, eles fazem controles bancários. Então, sinceramente, respeito muito.

Após a instauração da Lei 11.947, a Emater iniciou sua aproximação com os gestores da Prefeitura Municipal de Pelotas para discutir sobre o fornecimento da agricultura familiar para o PNAE. O CAPA, também promoveu discussões sobre a alimentação escolar e o fornecimento da agricultura familiar no Fórum da Agricultura Familiar (FAF), em meio as pautas do Programa Territórios da Cidadania (PTC)<sup>23</sup>. Além disso, o representante do CAPA, reuniu merendeiras, nutricionistas, agricultores e gestores de vários setores da Prefeitura Municipal para fazer leituras da legislação e relatar experiências sobre o PNAE, com o intuito de estimular os atores apresentando os “casos de sucesso”. Conta: “Chamamos esse povo para sentar, expor [...] fomos quebrando essa resistência [...] isso foi dando um resultado importante”.

Também contribuíram neste contexto as discussões levadas a cabo nos espaços de interação com representações da sociedade civil, com o FAF e o COMDER. A secretária do COMDER avaliou, em meados de 2010, que a Lei 11.947 já estava tramitando e o município de Pelotas-RS não estava atingindo o percentual mínimo que o governo federal exigia. Segundo ela, o município estava correndo o risco de perder o recuso financeiro do FNDE. Sendo assim, nas reuniões do conselho, representantes de algumas organizações, como Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), palestraram a respeito do PNAE com o objetivo de mobilizar os gestores da prefeitura. O Sindicato dos Trabalhadores Rurais também participou dos esforços para o cumprimento da lei referida. Ademais, foram chamados para as conversas, a vice-prefeita e gestores da Prefeitura,

---

<sup>23</sup> O Programa Territórios da Cidadania, criado por Decreto, foi lançado pelo Governo Federal em fevereiro de 2008, tendo como base, uma Agenda Social que objetivava consolidar uma política garantidora de direitos e reduzir a desigualdade social. Tem por objetivo promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável, visando garantir um apoio integral do Estado, com financiamento e apoio as atividades que impliquem em geração de renda, ou melhor, “promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável”. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/cooperativismo-associativismo/cooperativismo-territorios-cidadania>  
Acesso em: 21 dez. 2016

principalmente do setor administrativo e financeiro. Esses diálogos para conhecimento e apropriação de um marco legal, como pode ser considerada a Lei 11.947, criaram e criam oportunidades de interação entre os atores e oportunizam as discussões e resoluções de conflitos, bem como, fortalecem os espaços de comunicação entre os atores.

A representante da Emater relata que anteriormente a Lei 11.947, no município de São Lourenço do Sul, situado a 73 quilômetros de Pelotas, as organizações da agricultura familiar já vendiam para a alimentação escolar. Esse município serviu como referência, já que o município “estava bem à frente nesse sentido da alimentação escolar do que outros municípios da região”, conta a representante da cooperativa B. Conta ainda, que considera a cooperativa B pioneira na região de Pelotas quanto ao fornecimento da alimentação escolar e ressalta “já tínhamos um pouco dessa bagagem”.

Segundo a representante da Emater, outras organizações e conselhos também atuam como interlocutores entre a política pública e os atores, tais como o CECANE UFRGS<sup>24</sup> e o CAE, tendo assim, “um papel importantíssimo” no desenvolvimento da política. Segundo a mesma, para que a Lei 11.947 fosse cumprida no município de Pelotas as organizações mediadoras reuniram esforços para “sensibilizar” os atores quanto às mudanças na legislação e as oportunidades de fornecimento para mercados institucionais, fazendo o papel de “articulador”, uma espécie de “intermediário que serviu para discutir as possibilidades da política pública do PNAE com gestores municipais e tentar fazer com que ela também chegue lá na ponta, nos agricultores”. Então, foi feita:

[...] uma ponte entre esses dois segmentos, que muitas vezes são muito distantes. O gestor tem uma carga de obrigatoriedade muito administrativa e burocrática, e muitas vezes ele não conhece todo seu território e nem as realidades que tem ali. Como a Emater está muito presente no campo, com seus públicos, ela consegue fazer essa interação e esse diálogo, porque ela traz essas pessoas para mesa, para eles se conhecerem, mostrar que tem

---

<sup>24</sup> Entre as principais ações do CECANE UFRGS, destacam-se: Desenvolvimento de ações de apoio técnico e operacional com a finalidade de auxiliar na melhoria da qualidade da gestão e do controle social do PNAE; Realização de visitas de assessoria e monitoramento da execução do PNAE; Atuação na formação de nutricionistas, manipuladores de alimentos, conselheiros de alimentação escolar (CAE) e outros profissionais ligados à alimentação escolar; Construção de metodologias didático-pedagógicas para a formação dos envolvidos com o PNAE; Elaboração de Materiais de Apoio relacionados à execução do PNAE e às atribuições dos atores envolvidos; Participação em eventos relacionados com a temática alimentação escolar; Realização de pesquisas e atividades de extensão junto à rede escolar atendida pelo PNAE; Ampliação da reflexão e estudo acerca da temática alimentação escolar. Disponível em: [http://www.ufrgs.br/cecane/conteudos/quem\\_somos](http://www.ufrgs.br/cecane/conteudos/quem_somos) Acesso em: 02 jan. 2017.

muita coisa boa sendo feita, e que pode, sim, fazer com que isso se torne realidade, porque essas políticas públicas têm que sair do papel. Elas têm que se tornar ação.

Segundo a representante da Emater, a mesma procurou dialogar com alguns gestores municipais sobre os processos de compras do PNAE, sobre a Lei 11.947 e sobre a nova modalidade de compras, e, neste processo, observou resistências institucionais, manifestas em exclamações como: “De jeito nenhum. Eu trabalho aqui há 10 anos e há 10 anos eu faço isso e não será agora que vamos mudar”. Porém, ela seguia explicando: “Sim, mas agora nós temos uma lei nova e essa lei é uma obrigatoriedade”. A entrevistada relata que a Emater, naquele momento, no ano de 2009, desistiu do diálogo com alguns gestores da Prefeitura, pois estava sendo até “[...] ofendida pelas pessoas, quando tentava dialogar sobre a nova política pública”. O representante do CAPA complementa:

Resistência todas as prefeituras têm. Não é uma questão só da prefeitura de Pelotas, [...] todo sistema de compras da gestão das prefeituras, no setor de compras era tudo muito fácil pela lei da licitação, tudo muito prático, muito organizado, pronto já. E ter que mudar, trabalhar com Chamadas Públicas, dialogar com os grupos da agricultura familiar que têm as suas limitações do ponto de vista de organização de logística, que têm outra lógica [...] também a sazonalidade, essas peculiaridades da Agricultura Familiar, isso tudo era muito novo, diferente, complicado, difícil para o setor de compras que já estava acostumado. A resistência foi generalizada no país todo, então, aos poucos as prefeituras foram, algumas mais outras menos, se inserindo nesse processo. Acho que Pelotas, por ser um município grande, por ter um volume maior, demorou um pouquinho mais. A gente acredita também, que tinha resistência política. Esse diálogo com a agricultura, com pequenos agricultores, é tudo mais difícil, complicado, longe, distante da realidade do setor de compras.

A representante da Emater observa: “[...] até então a gente vê uma grande resistência das pessoas de forma geral, e das instituições, de sempre fazerem daquela mesma forma. Então esse foi o primeiro desafio”. Nesse aspecto, podemos identificar o que os neoinstitucionalistas históricos chamaram de “dependência do caminho”, pois para os gestores da prefeitura municipal, mudar os processos administrativos de compras públicas, que por muitos anos foram feitas a partir de licitações exigia um esforço maior para aprendizado dos novos processos. Nos processos de licitações, os gestores publicavam suas necessidades e os fornecedores ofertavam seus lances de preço e dessa forma, era conduzida a compra até o fechamento. Já as compras via Chamada Pública era um processo desconhecido pelos gestores municipais, que demandava esforços além da publicação do edital e que deveria respeitar alguns princípios legais que diferem da

lógica da compra por licitação. Essas novas regras legais da Lei 11.947 mobilizou os atores a agir diferente do que estavam habituados.

A representante da Emater ressalta que “onde está escrito que existe a obrigatoriedade [...] mudou muita coisa, mudou o cenário. Bom, nós temos que comprar dessa agricultura familiar”. Sendo assim, a partir da análise das falas, essa nova legislação – vista como um fator exógeno, já que advém de instancias superiores da administração pública, no âmbito federal – adentra o cotidiano dos atores com mudanças institucionais que podem abolir, contingenciar ou atenuar ações habituais dos mesmos.

Para o representante do CAPA não foi apenas pela legislação que os gestores municipais de Pelotas despertaram para a importância do programa. Ressalta: “[...] Eu creio que eles se deram conta, não por força de lei, mas por entender que é um projeto importante politicamente para os agricultores [...] eles estão conseguindo avançar”. Na interpretação da representante da Emater, também ocorreram importantes mudanças por parte dos agricultores, pois “eram pessoas que se sentiam excluídas e sabiam que tinham pouco futuro, mas estão tão engajados com isso, são exemplo pra tanta gente [...] são referências de que é possível fazer um trabalho diferente. É digno”. Segundo ela, muitos representantes de cooperativas palestram para compartilhar suas experiências e fica “[...] muito orgulhosa quando eu vejo a evolução deles. [...] É muito gratificante, ver a autonomia dessas pessoas. É o resgate da cidadania deles, se sentem gente”.

Apesar da mudança institucional, a partir da Lei 11.947 que torna obrigatória a reserva de mercado para os grupos que contemplam a política do PNAE, foram necessárias mais que mudanças nas regras formais para que fosse colocada em prática a política no município de Pelotas. Foi preciso modificar estereótipos culturais enraizados tanto nas comunidades, quanto nos gestores da prefeitura, pois inicialmente, houve descrença de ambos os atores, quanto a capacidade de organização das comunidades para o fornecimento da alimentação escolar no município. Como uma estratégia de aproximação dos atores interessados, foram criados ambientes de debates, exposições de ideias e aprendizado com o objetivo de colocar em prática a Lei 11.947.

### **3.2.1 A criação de espaços relacionais entre os atores (GT da alimentação escolar)**

Segundo o representante do COMDER, “o trabalho de formar um GT ocorreu dentro de uma reunião do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural”. O presidente relata que o objetivo da criação do grupo de trabalho era “juntar todos os elos da cadeia produtiva” e discutir assuntos pertinentes ao fornecimento para o PNAE no município de Pelotas. Fazia parte dos “esforços para entender os gargalos desses processos, e atingir a meta dos programas voltados para agricultura familiar”. A importância desse trabalho se dá em função do recurso do FNDE para a alimentação escolar “beneficiar mais de quatro mil famílias na nossa região, das cooperativas envolvidas no processo”. Para a representante da cooperativa B é como se a partir dessas reuniões, a percepção da existência da agricultura familiar tivesse melhorado.

No GT da alimentação escolar, segundo a representante da Emater, houve um processo de discussão e apropriação do conjunto das regras e das normas presentes na Lei 11.947, com a finalidade de que o conjunto dos atores do arranjo institucional entendesse os princípios norteadores do PNAE. Porém, havia ainda muitas dúvidas dos gestores da Prefeitura de Pelotas. Ela conta que a ideia dos gestores era que:

Os agricultores não poderiam fornecer para a alimentação escolar, pois não tinham notas (fiscais) e não tinham quantidade de alimentos suficientes para o fornecimento das escolas, porque o produto não era de boa qualidade e é muito mais fácil a gente comprar tudo do mesmo fornecedor.

Segundo a gestora municipal A, havia a necessidade e o interesse da prefeitura em comprar da agricultura familiar, essa fala, contraria o pensamento de outros atores, que acreditavam não haver o interesse. Em sua visão, havia desconhecimentos para serem resolvidos entre agricultores e prefeitura, pois de um lado, os agricultores alegavam que a prefeitura comprava poucos produtos deles e, por outro lado, a prefeitura afirmava que os agricultores não tinham os produtos em quantidade e qualidade suficientes para suas necessidades. É possível observar, a partir disso, que havia um ambiente institucional de pouco diálogo entre a prefeitura e as cooperativas, que ocasionava um desencontro de informações entre os atores. Por isso ambos os atores estavam inseguros quanto às possíveis relações de

compra e venda. A gestora municipal A avalia que: “No início estava todo mundo perdido, ninguém sabia exatamente como tinha que fazer, e a partir do GT as coisas foram melhorando”.

A gestora municipal A acredita que a criação do GT da alimentação escolar se tornou um grande recurso para a comunicação entre Prefeitura, grupos de agricultores e Emater, pois, a partir das reuniões, era possível ajustar as demandas, ou seja, a prefeitura apresentava as necessidades de compras às cooperativas e, por sua vez, as cooperativas manifestavam sobre as possibilidades produtivas para atender essas demandas. Existem regras formais que incentivam os órgãos públicos a comprar alimentos que sejam produzidos na região, mas não define a quantidade e qualidade. Dessa forma, com o diálogo entre os atores, são criadas regras informais, que possibilitam que os pedidos no edital de Chamada Pública, feito pelos gestores municipais, estejam alinhados com o que os agricultores podem ofertar de produtos para o PNAE. As normas formais presentes na Chamada Pública são um exemplo emblemático dos acordos estabelecidos, em outrora, a partir do diálogo. Nesse aspecto, podemos observar que as regras informais (criadas pelos atores) que conduzem o PNAE também sustentam e dão manutenção a política pública, já que facilitam a aplicação das normas formais.

Ademais, segundo representante do COMDER, o GT da alimentação escolar também serve como mecanismo de monitoramento mensal, que verifica fornecimentos, pagamentos, dinâmicas de entrega, problemas com os produtos, etc. A representante da Emater também avalia:

[...] a grande contribuição do GT é o diálogo permanente. Uma vez por mês tu estás lá dando a tua cara para bater e tentando resolver as dificuldades dos processos. Todo mundo pode botar na mesa, todo mundo tem direito a voz, o que eu acho que é muito importante. Tu já assimilas o que está acontecendo, para não deixar estourar. Essa é a grande questão, não virar uma bola de neve. Ela afirma que o GT da alimentação é muito importante para diminuir as arestas e as distâncias.

O representante da cooperativa A conta que participa do GT da alimentação escolar desde sua criação e foi nesse espaço que os gestores da Prefeitura Municipal tiveram “um entendimento do que era o PNAE e o que era a compra da Agricultura Familiar”. Nessa fala, é possível entender, que o grupo de trabalho traz uma oportunidade para a Prefeitura conhecer a cultura, o modo de pensar e agir dos agricultores familiares, bem como, conhecer as dificuldades históricas para se formalizar individualmente ou se associar em cooperativas, além das dificuldades

enfrentadas por eles nos processos de fornecimento ao PNAE como participantes de uma cooperativa. A participação no GT da alimentação escolar possibilita aos gestores da Prefeitura, compreender a lógica dos agricultores familiares, que é vista a partir de uma realidade e racionalidade diferentes do mercado tradicional em que os gestores estavam habituados a trabalhar. Ele complementa:

O GT da alimentação é aquele momento em que a gente consegue resolver os problemas que existem entre a prefeitura e a cooperativa. Ali a gente discute os problemas, as dificuldades, e a gente vai se acertando. Acho que é um momento muito bom e eu acredito que não pode parar. Mesmo que seja um momento só pra conversar, trocar ideias, e geralmente tem bastante assunto. Ali tem vários órgãos representativos.

Torna-se importante entender a heterogeneidade dos atores, o histórico e suas visões, para que a partir dos processos de interação entre os agentes surjam soluções para os problemas e para o aperfeiçoamento da política do PNAE.

A representante da cooperativa B conta que o GT da alimentação escolar também possibilitou a “capacitação de todos os atores envolvidos e o comprometimento das cooperativas em atender a prefeitura. E para nós hoje está sendo muito bom. A relação com a prefeitura é de confiança e de comprometimento”. Ainda afirma:

O GT pra nós é muito importante. Eu sempre digo, quando acontece alguma coisa - tanto para o lado positivo como para o lado negativo - , através do GT nós tivemos a oportunidade de expor as nossas necessidades e nossas angústias e, ao mesmo tempo, ouvir a demanda de alimentos da prefeitura e fazer com que a gente se programasse para atender o mercado, atender da melhor maneira possível. O GT dá todo esse suporte pra nós, é cooperação, é um peso, e uma cooperativa individualmente não conseguiria toda essa credibilidade, comprometimento de todos os entes envolvidos no processo, desde o produtor, quem recebe e quem vai pagar.

A representante da cooperativa B afirma que as três cooperativas da região de Pelotas já se reuniram em outros ambientes para dialogar sobre a agricultura da região e para compartilhar informações sobre as Chamadas Públicas de municípios vizinhos, já que atualmente também fornecem para o PNAE de municípios vizinhos. Porém, o representante da cooperativa C comenta que no GT da alimentação escolar estabeleceram diálogos mais constantes, o que possibilitou aos atores trocarem experiências e estabelecerem acordos informais para facilitar os processos de fornecimento ao PNAE em Pelotas.

A gestora municipal B acredita que as reuniões do GT são “válidas”. A mesma relata que, inicialmente, “participou em muitas reuniões [...] assim, os problemas foram sendo esclarecidos. Agora não participamos muito, pois nosso trabalho é

muito grande aqui no setor de licitações”. Outro motivo, que a gestora justifica por não mais participar das reuniões do GT da alimentação escolar:

O que acontece é que, a gente é muito cobrado aqui da licitação, e chegou um ponto que a gente esgotou, orientou o máximo que a gente podia [...] tem falhas em outros lugares, um pouco na parte das cooperativas, na SMED e acabamos ouvindo e sendo cobrados por coisas que não eram nossa responsabilidade. Mas foi válido, foi bom essa proximidade. Sempre nos convidam para participar do GT [...] os agricultores vêm aqui e a parte das documentações a gente sempre se dispõe a ajudar a montar, o que a gente não pode ver são os projetos de venda, só na hora de abrir os envelopes.

Há esforços para que todos os agentes ligados, direta ou indiretamente, ao fornecimento do PNAE participem das reuniões do GT da alimentação escolar para unir esforços e encontrar soluções para os problemas existentes, porém, há diversidade de visões, até mesmo, entre os próprios gestores da prefeitura, e as secretarias existentes.

Outro fator relevante sobre o GT da alimentação escolar é que ele aproxima os atores, gerando um elo entre eles, que aumenta o senso de cooperativismo. A representante da cooperativa B evidencia: "Não tem porque todas (cooperativas) irem disputar". Dessa forma, as cooperativas definem quem vai participar das Chamadas Públicas de outros municípios e qual quantidade cada cooperativa vai entregar para o município de Pelotas. Segundo a mesma, isso serve "pra não competir [...] a gente vai dividindo de acordo com a logística e a produção de cada um". Ela define essas ações da cooperativa como “uma relação de cooperação”. O representante da cooperativa C reafirma: “o GT fez acontecer essa disputa amigável [...] ele não pode acabar”.

A gestora municipal A confirma que não há problemas quanto às divisões das cooperativas, sobre quais produtos e qual quantidade cada uma irá entregar para a Prefeitura. O representante da cooperativa A confirma: “A gente trabalha em conjunto, se a gente não trabalhar unidos não chegamos a lugar nenhum. Se a agente começar a ser competitivo vai acabar dando problema”. Pela fala dos atores, percebe-se que isso traz uma sensação de parceria entre as cooperativas, e não de competição por preços, como funciona nas compras por licitação tradicional ou no mercado privado.

Fica evidenciado que existem regras informais que foram criadas entre as cooperativas de agricultores familiares de Pelotas, bem como, entre as cooperativas e os gestores municipais, para que cada cooperativa faça a divisão da quantidade e

qualidade de alimentos que serão fornecidos. Essas divisões são incorporadas nos editais de Chamada Pública, para que os pedidos se equilibrem com a oferta de produtos de cada cooperativa. Se por suposição, a demanda da Prefeitura for 300kg de maçãs e as três cooperativas produzem este alimento, cabe a cada cooperativa fornecer 100kg de maçãs para a alimentação escolar, ou seja, elas se dividem na entrega igualmente ou conforme capacidade produtiva. Segundo a gestora municipal B, esse acordo informal culminou em uma mudança formal no edital de Chamada Pública, já que os pedidos de alimentos passaram a vir discriminados no edital, de acordo com a divisão de entrega das cooperativas (acordo informal). Cita-se o exemplo: Se ficou acordado que cada cooperativa entregaria 100kg de maçãs, são lançados três pedidos de 100kg e não um pedido de 300kg. Isso ficou acordado, pois caso uma das cooperativas tivesse problemas com documentação, as outras seguiriam com os trâmites para dar início ao fornecimento, e assim, não prejudicar o abastecimento da alimentação escolar.

Nos primeiros anos em que a Lei 11.947 estava em vigor, as cooperativas do município de Pelotas tiveram muitos problemas em apresentar as documentações exigidas pelo edital de Chamada Pública. A representante da cooperativa B conta que “participou de algumas Chamadas Públicas no início, mas sem êxito [...], as cooperativas não tinham esse diálogo que elas têm hoje”. A representante se refere aos aprendizados que o GT da alimentação escolar propiciou a partir de capacitações voltadas às cooperativas para maior entendimento dos trâmites burocráticos das documentações. Os agricultores não estavam habituados a lidar com grandes volumes de documentações, com o cronograma de cada órgão responsável, com o prazo de validade das documentações, e por esse motivo não conseguiram participar de algumas Chamadas Públicas no município. Sendo assim, as cooperativas precisaram se adaptar e aprender a lidar com os trâmites burocráticos. O representante da cooperativa C conta que “hoje em dia, tem duas pessoas responsáveis na cooperativa, para cuidar dessas questões. Bem como, as cooperativas se auxiliam”. Segundo o mesmo, “através do GT nós conseguimos reunir as três cooperativas, vamos conferir documentação, se estamos com a documentação certa”.

A representante da cooperativa B relata sobre esse processo de evolução no entendimento das Chamadas Públicas: “Eu acho que a dificuldade existiu, mas lá para trás”. Ela compara os primeiros anos de tentativas de participação, com os

anos atuais: “A gente, hoje, acho que já venceu um pouco isso, mas a gente teve que se capacitar, teve que aprender a ler os editais, que é um grande exercício. O trabalho de ler é muito importante”. Ela afirma que houve capacitações do CECANE, onde eram explanados assuntos sobre: “quem poderia vender pro PNAE, quem poderia comprar, [...] aprendemos como fazer”. Sendo assim, gestores municipais e organizações de agricultores familiares precisaram entender as regras formais (legislação) para que pudesse participar das Chamadas Públicas. Foi observado, a partir da fala dos atores, que os agricultores estavam habituados com a relação de compra e venda pautada na lógica do comércio privado e que não envolvia várias exigências documentais e de inspeção, exigidas nas relações de compra com a prefeitura municipal. Sendo assim, utilizaram o ambiente do GT de alimentação escolar como uma oportunidade de aprendizado e troca de experiências.

A gestora municipal A afirma que o GT da alimentação escolar é um ambiente de comunicação entre os atores envolvidos no fornecimento do PNAE e possibilita que os agricultores construíssem, em conjunto com os gestores municipais, alguns critérios para a elaboração da Chamada Pública, especificamente, quanto às definições de oferta de alimentos e a divisão de entregas dos produtos. Para a gestora municipal C, o GT de alimentação escolar “tem ajudado a fortalecer o processo como um todo, fortalecer a relação do município com as cooperativas”. A mesma acredita ser importante dar continuidade aos trabalhos com o grupo já que ainda existem muitos fatores para serem resolvidos, como a lentidão nos processos de Chamada Pública.

### **3.3 A construção da Chamada Pública para compras da Agricultura Familiar**

Segundo a gestora municipal A, inicialmente a gestão municipal não sabia como elaborar a Chamada Pública, pois, anteriormente à Lei 11.947, as compras eram feitas por meio de licitações via pregão eletrônico. Porém, para as compras da agricultura familiar a modalidade de compra é através de Chamada Pública, documento elaborado pelos gestores da Prefeitura de cada município com base nas normas nacionais. O setor de licitações foi o responsável por elaborar o primeiro

documento de Chamada Pública no município de Pelotas. Porém, as nutricionistas lotadas na Secretaria Municipal de Educação e Desporto também podem participar da construção do documento de Chamada Pública, acrescentando ou subtraindo elementos quando necessário.

Segundo a gestora municipal B, as Chamada Públicas, tendo em vista a definição do FNDE, devem ser publicadas no jornal de circulação local, medida formal que reforça o interesse da política pública do PNAE de comprar produtos dos fornecedores locais da agricultura familiar. Segundo a mesma, por “determinação do tribunal de contas, nós publicamos, também, todas nossas licitações no portal da transparência”, disposto no site da Prefeitura Municipal de Pelotas. Essa regra formal contribui com a disseminação da informação, para que mais grupos possam ter acesso aos editais.

Os agricultores familiares precisam apresentar todas as documentações para participar do edital de compras da alimentação escolar. As documentações exigidas pelos editais de Chamada Pública, baseados na legislação, são as seguintes:

- a) Prova de Inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ; b) Extrato da DAP Jurídica para associações e cooperativas, emitido nos últimos 30 dias; c) Prova de regularidade para com a Fazenda Federal, mediante a apresentação de Certidão Negativa de Dívida Ativa da União, expedida pela Procuradoria da Fazenda Nacional e de Certidão Negativa de Tributos Federais, expedida pela Receita Federal.; d) Prova de regularidade para com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, mediante a apresentação de Certidão Negativa; e) Cópias do Estatuto e ata de posse da atual diretoria da entidade registrada no órgão competente (Junta Comercial, no caso de cooperativas, ou Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas, no caso de associações). Em se tratando de empreendimentos familiares, deverá ser apresentada cópia do Contrato Social, registrado em Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas; f) Declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são produzidos pelos associados. g) Alvará de Licença Sanitária da empresa proponente ou da empresa fornecedora, expedido pela Secretaria da Saúde, do local de origem do produto, para os itens 32, 33 e 34. h) Alvará de Licença Sanitária do veículo que fará o transporte de mercadorias congeladas, para os itens 09, 13, 17, 26, 27 e 29.

O setor de licitações é o responsável por analisar as documentações apresentadas pelas cooperativas e montar o processo de compra de alimentação escolar, segundo gestora municipal B, com base nas “formalidades da própria lei de licitações”, a Lei 8.666. Os gestores municipais desse setor verificam se a secretaria de finanças tem o recurso disponível para as compras e se confirmado, preparam o contrato. Depois que a licitação cumpriu todo o processo e já está autorizada, é encaminhado para a Procuradoria Geral do Município para análise das documentações. Após analisadas as documentações, são enviadas ao gabinete do

Prefeito, que assina os contratos da merenda escolar, e, a partir desse momento, a SMED está autorizada a comprar da agricultura familiar. Segundo gestora municipal B: “A nossa responsabilidade é a montagem desse processo e ver se as cooperativas não têm débito nenhum com a receita e prefeitura, e se o projeto de venda deles está de acordo com que a gente está solicitando”.

A gestora municipal B ressalta a importância das cooperativas estarem atentas para os prazos de validade das documentações. Ela cita como exemplo o alvará sanitário: “As cooperativas precisam se organizar para pedir outro alvará, antes que a data vigente vença, pois poderá demorar a vir outro”. Se a cooperativa não apresenta a documentação corre o risco de não participar do edital ou tornar os processos mais demorados em caso de pedido de recurso, prazo pré-estabelecido em edital para requerer a documentação necessária. “Se uma das cooperativas entra com prazo de recurso para buscar algum documento, todas as outras têm que aceitar” relata a gestora municipal B. O prazo de recurso é direito de todas as cooperativas, ele está disposto no edital como regra formal, porém a maioria dos cooperados, atualmente, prefere não pedir o recurso, pois torna “mais demorada” a Chamada Pública. O representante da cooperativa C conta que nos anos de 2011 e 2012 não puderam participar das Chamadas Publicas. Ele explica:

Vieram novas Chamadas [...] e a gente por falta de prática perdeu algumas [...] porque a gente não entendia da documentação, então chegava lá, a prefeitura era muito fechada e também não tinham interesse, no momento que ia um documento errado eles te barravam e suspendiam. Nós entrávamos com o recurso, mas o recurso não valia de nada, o recuso era só pra dizer, pra publicar, mas na hora de tu poderes usar o recurso para que ele se valesse, ele não valia. Então nós perdemos muitas Chamadas. Uma das vezes era para levar a ata do estatuto original e nós levamos apenas o xerox, então nós perdemos por causa disso. Não havia interesse do município, pois se houvesse, eles abririam o prazo de recurso e nós levaríamos, mas não havia interesse.

As dificuldades que os agricultores tinham para apresentação dos documentos ilustram como algumas regras formais, mesmo que necessárias, podem bloquear a participação dos atores nos processos de fornecimento ao PNAE. Porém, essas normas formais também protegem os agricultores, pois algumas das documentações exigidas são para comprovar que a cooperativa é composta por agricultores familiares, e não permite a participação de empresas oportunistas. Bem como, essas normas formais impulsionam os agricultores para a formalização, incentivando sua organização em formato de cooperativismo e associativismo, com o objetivo de acessar mercados maiores. Essa impulsão pode ser explicada, pelo

fato de se tornar pouco viável, estruturalmente e fisicamente, a participação de agricultores familiares que não estejam organizados em grupos.

Segundo o representante da cooperativa C “por uma necessidade que tinha a zona rural, a gente pediu auxílio mais uma vez para o CAPA e eles nos orientaram, realmente, como fazia uma Chamada, para não dar esse tipo de problema”. No ano de 2013 a EMATER interferiu, pois a cooperativa C ainda tinham algumas dificuldades em participar das Chamadas Públicas e, somente no ano de 2013, a cooperativa C conseguiu participar do edital. O mesmo comenta: “Aí nós estávamos mais espertinhos”. Podemos observar que agricultores familiares precisaram buscar conhecimento com as organizações mediadoras e aprender com a troca de experiências entre as cooperativas, para conseguir cumprir com as normas formais, pois eles não estavam habituados a trabalhar com um grande volume de documentações e exigências legais. Pelo fato dessas ações, não ser algo que era um hábito dos agricultores, tornava difícil sua execução.

O representante da cooperativa B conta que as cooperativas se reuniram fora do GT da alimentação escolar e fizeram módulos de capacitações entre as cooperativas. Relata: “Fizemos uma auto-capacitação: nós fomos capacitados por nós mesmos”. A representante da cooperativa B apresentou para as demais cooperativas uma análise mais criteriosa das Chamadas Públicas de Pelotas e das cidades da região, para que fosse feita uma comparação entre os editais. O representante da cooperativa C contribuiu com informações sobre controle de “empenhos”. O representante da cooperativa A contribuiu com instruções sobre rastreabilidade dos alimentos, ou seja, melhorias para o controle das cooperativas na identificação dos alimentos e seus respectivos produtores. Segundo representante da cooperativa A: “A gente foi estudando e aprendendo juntos. Isso era uma forma de evitar chegar lá na hora de abrir os envelopes e faltar documentação”. Além disso, as organizações mediadoras contribuem com o aprendizado dos atores, constantemente, a partir de reuniões do Cecane e CAE.

Segundo a representante da Emater, atualmente, antes de lançar a Chamada Pública os atores se reúnem no GT da alimentação escolar para fazer um “check-list” das documentações necessárias e sanar dúvidas sobre o processo. A mesma, comenta sobre a participação das cooperativas no ano de 2015:

Todo mundo apresentou todos os documentos. Eu fico aliviada, missão cumprida. Porque é esse o papel da Emater, nós temos que estar juntos auxiliando nas dúvidas, dificuldades de adquirir alguma informação, também

auxiliando na internet. Nós acabamos sendo os intermediários desse processo.

Segundo o representante da cooperativa A, “hoje não temos dificuldades em participar do PNAE quanto às documentações, pois temos todos os alvarás. É só conseguir juntar os papéis”. Isso mostra que mudanças institucionais formais e informais, a partir da Lei 11.947 e dos esforços demandados pelos atores, estão possibilitando mudanças graduais nas ações dos atores, oriundas do aprendizado e da prática.

Outro assunto debatido no GT da alimentação escolar é sobre a cotação dos preços dos produtos. A representante da Emater, no início da experiência de fornecimento dos agricultores familiares para o município de Pelotas, se reuniu para um diálogo com os gestores da Prefeitura, principalmente o setor da Procuradoria do Município, pois segundo ela, houve “descompassos” para resolver a questão dos preços dos produtos. Ela ressaltou para os gestores públicos que o PNAE:

Não era uma política do preço. Porque até então, o que balizava os gestores da prefeitura era o preço [...] é o valor que importava, por dois centavos a menos, é o menor preço, e eu tenho que comprar daquele. E a política pública de aquisição de alimentos da agricultura familiar ela não é isso, ela é uma política de inclusão de pessoas [...] que foram excluídas a vida inteira.

Segundo a representante da cooperativa B “havia uma falta de experiência da Prefeitura [...] A prefeitura não tinha o entendimento de como era o critério, de como era uma Chamada Pública”. Ela complementa:

Para eles era só uma licitação, então era o menor preço que valia e não se tinha todo esse trabalho de fazer o preço médio. Não sei de onde eles faziam os preços, pois não era conosco, com as cooperativas. Então o preço não era o preço justo e não se tinha esse trabalho de cooperação.

Pelas falas dos atores, é possível perceber que a lógica de compra da Prefeitura Municipal de Pelotas, nas primeiras Chamadas Públicas, era baseada em uma lógica pautada nas licitações tradicionais, onde o menor preço determina quem deverá fornecer o produto ou serviço. Os gestores da Prefeitura, que por tantos anos, escolheram os fornecedores pela lógica do menor preço, tiveram dificuldades para entender os reais princípios norteadores da política do PNAE. Foi preciso uma ruptura exógena, ou seja, a Lei 11.947 que foi estabelecida em nível nacional, bem como, pressões dos atores envolvidos, para que alguns gestores da prefeitura entendessem as novas regras. Porém, ainda existem visões divergentes entre os gestores municipais, que representam as secretarias municipais, já que cada

secretaria tem prioridades diferentes. Podemos observar isso claramente na fala da gestora municipal B:

O que nos gera mais dúvida é a questão do projeto de venda [...] esse desempate que às vezes vem propostas com valores menores e por ser mais longe a gente tem que contratar o daqui às vezes por valor maior, e pra nós que trabalhamos com administração pública a gente visa sempre a economicidade, isso pra nós bate um pouco com os nossos princípios de economia [...] com os objetivos da administração pública que é a economia, isso pra nós gera um certo desconforto. Até um tempo atrás, ano passado, a gente acabou desclassificando uma proposta da Cosulati, se não me engano, por que era mais alta e classificou o projeto de venda da Santa Clara, que era um valor menor. A Cosulati entrou com recurso dizendo que ela era daqui, a preferência seria dela, e a gente acabou revendo a decisão e realmente ela foi contratada por um valor mais alto. Então pra gente que é da administração é bem complicado.

Segundo a gestora municipal B, o preço de mercado pesquisado é discriminado no edital, como sendo valor máximo que a Prefeitura vai pagar pelos itens de compras para alimentação escolar. Esse valor é passado às cooperativas no GT da alimentação escolar, e todas as propostas recebidas pela prefeitura devem estar abaixo do preço máximo estabelecido, servindo como um “preço de referência”. Essa prática advém de regras formais do PNAE provenientes da legislação vigente, Lei 11.947:

Art. 14. § 1o A aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria.

Como estratégia para um fornecimento, que não cultue a competitividade entre as três cooperativas de Pelotas, decidiram, a partir de regras informais, estabelecer um preço médio de venda para os produtos similares que ofertam, respeitando o preço de referência. Porém, segundo a gestora municipal B pode haver propostas de outras cooperativas da região oferecendo os itens com o preço menor que o especificado em edital, no entanto, em função dessa cooperativa não ser da cidade de Pelotas, ela perde a preferência para as cooperativas que são do município de Pelotas. Essa regra também está instituída na Lei 11.947, que prioriza as cooperativas do município em que estão sendo feitas as compras para a alimentação escolar, no fornecimento ao PNAE.

A cooperativa B poderia pedir um valor diferenciado por seus produtos, pois são de produção ecológica, e a Lei 11.947 orienta que os alimentos orgânicos podem ser comercializados por um valor 30% maior que os produtos convencionais.

Porém, a gestora municipal A afirma que a prefeitura não está pagando um valor diferenciado para esses produtos, mesmo a cooperativa B tendo comprovações da produção ecológica a partir de OCS e de certificação participativa. O motivo segundo a gestora seria a possível existência de desconfiança entre os atores sobre “se os produtos realmente são produzidos de maneira orgânica” e complementa que o pedido de acréscimo no valor do alimento orgânico deveria partir da cooperativa, mas que nunca foi feito. Podemos observar a partir das falas que é interessante para o gestor público comprar os alimentos pelo menor valor, por critérios de economicidade, como foi citado na fala da gestora municipal B. Esse é um dos motivos que torna fundamental que as organizações da agricultura familiar conheçam e compreendam a Lei 11.947, e dessa forma façam valer a legislação citada. Porém, mesmo a representante da cooperativa B, tendo conhecimento das regras formais explicadas acima, relata:

Na prefeitura de Pelotas ainda teríamos que avançar. Mas a gente entende também que é um processo lento e que a gente vem tendo muitos avanços, mas a gente não recebe nenhum preço diferenciado, é o mesmo preço das demais cooperativas. Para São Lourenço do Sul, Capão do Leão, e UFPEL, em todos esses editais têm preferência por produtos orgânicos e/ou algumas Chamadas possuem o critério de pagamento maior aos produtos orgânicos.

A gestora municipal D acredita na importância do GT da alimentação escolar para a qualificação dos gestores da prefeitura, “pois acompanham de perto os processos”. No entanto, relata que deveriam ter mais atores participando dos diálogos. Ela acredita que os gestores da prefeitura do setor de Finanças deveriam participar das reuniões, bem como, todo o grupo de nutricionistas da SMED, dada a responsabilidade das mesmas na elaboração dos cardápios da alimentação escolar, pois “os cardápios dão o tom da coisa”.

Segundo a gestora municipal D as discussões sobre o PNAE no município de Pelotas “tem muitos avanços e muitos recuos, às vezes tá funcionando e às vezes para de funcionar, e aí tem que voltar e conversar e dizer que está com um problema, isso cabe ao GT da alimentação”. A mesma explica que os motivos para os recuos, são que: “ou mudou alguém, ou relaxou, não é relaxar de relaxamento, é de se tranquilizar”. Quando ela cita sobre “mudar alguém” ela está se referindo a mudança de setor que acontece com alguns gestores municipais e avalia como negativas essas trocas, já que “as trocas de pessoas fazem retroceder os processos, pois quando está apta para o trabalho há trocas [...] pessoas que estão

há um tempo, são memórias”. Fica perceptível que os atores constroem relações no GT da alimentação escolar e, a partir de discussões, evoluem no pensamento e modificam ações para melhorias do programa, porém, quando vem uma pessoa “inexperiente” acreditam que é um fator de regressão. A representante da Emater corrobora:

As trocas de pessoas muda muita coisa, principalmente quando sai alguém que participava do GT da alimentação, já tinha se construído uma interação e isso se perde [...] então é contar toda a história, pois o grupo já está numa caminhada e aquele entra numa janelinha. Demora pra entender o cenário.

Ademais, conforme a gestora municipal D, cada pessoa que entra nova no setor, tem um ritmo de trabalho diferente, e muitas vezes não consegue ser ágil como as que estavam antes e tinham mais experiência com os processos. As experiências que os atores têm com a execução das políticas públicas são importantes para entender as regras estabelecidas e o ambiente institucional onde atuam, a experiência gera conhecimento sobre as preferências e crenças dos atores. São subsídios para contribuir com a governança da política pública, bem como, torna os agentes aptos para resolução de conflitos culturais e políticos.

Estando com toda a documentação apresentada para o seguimento da Chamada Pública, existem outros desafios a serem resolvidos. Segundo o cooperado A, atualmente “o maior problema” é a morosidade para completar o processo de compra da alimentação escolar. Os processos burocráticos do edital são feitos da seguinte maneira: Os gestores públicos constroem o documento e publicam no site da prefeitura e em jornais de circulação local; logo apresentam-se as cooperativas interessadas em participar do edital; são feitos os encaminhamentos das documentações nos diversos setores da prefeitura; após documentos analisados e em conformidade, inicia a etapa dos pedidos e entregas dos produtos na sede SMED; ao final de cada entrega, as notas de pagamento são liberadas pelos gestores e os depósitos são feitos na conta bancária das cooperativas.

Segundo o representante do CAE, os processos de Chamada Pública já demoraram 360 dias em um caso de compra de leite para a alimentação escolar. No ano de 2015, a partir das discussões e “melhorias nas dinâmicas dos processos”, foi diminuído para 90 dias o tempo entre o início e o fim de uma Chamada Pública. No ano de 2016, novamente aumentou o tempo total de processo da Chamada Pública, para 120 dias.

A gestora municipal C entende que os processos burocráticos de compra de alimentos para as escolas demoram, já que, “um município grande como Pelotas, e a quantidade de itens que tem que licitar é muito grande, então acaba tendo morosidade no processo”. Ela se refere ao setor de licitações da Prefeitura, pois o mesmo setor cuida de todas as licitações da cidade, bem como, das Chamadas Públicas. Outro motivo de morosidade, para a gestora municipal C é que:

A morosidade é própria do serviço público e da própria cadeia burocrática que se tem para chegar ao final dos itens, [...] num ente público existem muitas instâncias que tem que passar [...] e essa passagem às instâncias é que acaba sendo morosa.

A gestora municipal C, elenca também, outro motivo para a demora dos processos burocráticos da Chamada Pública, que segundo ela, se dá em função da exigência legal de cadastrar os dados dos processos no sistema Portal da Transparência. Para a gestora, isso deixa os processos mais demorados, pois: “tem que digitar no sistema [...] podem ter problemas de internet e fica tudo trancado. Não pode assinar os documentos e levar em mãos”. Salaria que esse é um dos motivos da demora nos tramites das documentações nos setores da prefeitura, mas reconhece que é preciso aprimorar a agilidade dos processos. Para a representante da Emater um dos motivos da demora no processo de Chamada Pública:

[...] é que muitas vezes, os documentos ficam na mesa, não se dá a devida importância, acham que comida é igual a uma caneta, não se dão conta que é perecível, que tem um tanto de vida e de gente envolvida naquela produção [...] então às vezes me parece que entra tudo no mesmo saco, na mesma vala comum. Não deveria ser, pois alimento é prioridade.

Ela acredita que uma solução para isso seria uma maior sensibilidade dos gestores públicos, que fazem parte das secretarias envolvidas nos processos, com relação à agilidade dos fluxos de documentações. “As coisas só acontecem quando as pessoas têm compromisso”.

Para a gestora municipal C, as compras de produtos da agricultura familiar demoram mais do que, anteriormente, com compras via licitação. Ela Comenta:

O processo para compra com as cooperativas é um processo diferente do que fazíamos para comprar dos Macro Atacados. No processo licitatório comum, os fornecedores têm condições de te dar o preço em 1 ou 2 dias. Já as cooperativas, têm que se articular, ver quanto vão ser os insumos. O GT já ajudou as cooperativas a chegar no preço do produto com mais facilidade, com mais eficiência. Porque é diferente de um produto industrializado.

Segundo a representante da cooperativa A, o grupo que participa do GT da alimentação escolar construiu um “check list”, ou seja, um documento que contém o

cronograma do edital de Chamada Pública, contendo o setor da prefeitura onde a documentação se encontra e quantos dias, no máximo, deve permanecer em cada setor. O motivo do controle é monitorar o processo, já que todos os atores podem acompanhar o andamento e cobrar agilidade. Segundo a representante da Emater, o “check list” também é utilizado para programar a entrega dos alimentos com o término da Chamada Pública, para que ao final do processo, os agricultores tenham os alimentos para entregar a Prefeitura. Podemos conferir o modelo original do “check list” apresentado na Tabela 2:

Tabela 2 Check list do processo de aquisição da alimentação escolar no município de Pelotas

PASSOS	PRAZO (dias uteis)	RESPONSÁVEL	Secretaria
Cotação de preços	7	Marize	SMED
Planilha preços médios	1	Marize	SMED
Conferência planilha de preços	3	Vanessa	SMED
Dotação orçamentaria e memorando início processo	5	Vanessa	SMED
Gerência e montagem do processo	2	Gislaine	SMF
Edital da chamada pública	2	Gislaine	SMF
Tramitação Procuradoria	3	Gislaine	SMF
Análise jurídica da chamada pública	20	Proc. Diniz	PGM
Comissão de licitação (publ.20 + recursos 10)	30	Laura	SMF
Contrato dos fornecedores	3	Gislaine	SMF
Análise dos contratos e homologação	20	Proc. Diniz e Pref. Eduardo	PGM e Gabinete
Setor de empenhos, impressão	4	Gabriel	SMF
Assinatura SMED	2	Sec. Lúcia	SMED
Pedido e fornecimento da alimentação	5	Marize	SMED
Do Fornecimento até SMF	11	Marize/Marco/Sec. Lúcia	SMED
Tempo	122		

Fonte: Cooperativa Sul Ecológica

Para os atores é importante que os prazos de cada etapa do processo de compra sejam respeitados, dessa forma, o período de colheita da produção da agricultura familiar pode ser alinhada aos processos de Chamada Pública. Segundo a representante SMDR:

Caso esteja na época de safra dos alimentos e não houver pedidos da prefeitura para aquele tipo específico de alimentos, as cooperativas precisam vender os produtos para o mercado convencional, pois eles não têm capacidade estrutural para armazenar os alimentos para esperar os processos de Chamada Pública.

A prefeitura só poderá receber os alimentos dos agricultores, após o término de todo o processo de Chamada Pública. Caso esses processos demorem mais que o previsto pra serem finalizados, os agricultores colhem os alimentos e não podem

entregar. Segundo gestora municipal A esse é um dos problemas mais difíceis de resolver entre prefeitura e cooperativas: ajustar o calendário de compras com o calendário agrícola. A Prefeitura não pode garantir o recebimento dos alimentos comprados via Chamada Pública se o processo burocrático não tiver terminado. Por isso a gestora municipal A incentiva as cooperativas para o acesso a outros mercados, caso a prefeitura não consiga receber os alimentos na época da colheita dos agricultores.

O representante da cooperativa C confirma que o cronograma de entrega dos produtos para a alimentação escolar é “muito irregular, existe um cronograma de entrega de fachada, mas que não é seguido”. Segundo a representante da cooperativa B o “check list” foi elaborado para que “cada setor tenha um tempo para executar, mas isso não está acontecendo”. Esses fatos geram uma sensação de insegurança nos agricultores familiares, pois não sabem se vão entregar para a prefeitura os alimentos que colhem, e precisam ter um plano alternativo para escoar essa produção. Bem como, podem vender a produção para outros mercados, porém, ao término da Chamada Pública os agricultores ficam responsáveis de entregar os produtos previstos no edital, o que ocasionará outros problemas.

### **3.4 A produção da agricultura familiar para o PNAE**

Outra pauta que os atores consideram importante e que já foi discutida no GT da alimentação escolar é referente à produção local. A gestora municipal D lançou a seguinte discussão no grupo: “Qual a pauta produtiva da região? Qual o leque de oferta de alimentos?”. A gestora e a representante da Emater, em uma das reuniões do GT da alimentação escolar, elencaram em uma lista todos os alimentos que são produzidos no município de Pelotas. Segundo a representante da Emater: “É importante que nós agrônomos que trabalhamos com isso, possamos levar essas informações para dentro do setor de alimentação escolar, para que os nutricionistas conheçam também a nossa produção”. Para a extensionista “as nutricionistas não tinham noção que tinha um calendário de produção [...] aí tu vê a importância de aproximar esses técnicos de áreas distintas. O nutricionista quer ter o alimento ali e fazer o seu cardápio, mas elas não tinham a visão do todo”. Essa iniciativa teve

como objetivo informar o calendário produtivo da região aos profissionais responsáveis pela construção dos cardápios da alimentação escolar. A gestora municipal D comenta:

Normalmente, os gestores da prefeitura fazem o cardápio construído nas frutas e legumes mais conhecidos e mais tradicionais, porém, a região tem infindades de possibilidades que são produzidas. Nós somos muitos convencionais quando tratamos de alimentação.

A melancia é um exemplo de alimento que a prefeitura não pedia nas Chamadas Públicas e que, a partir de diálogos no GT de alimentação escolar, os agricultores viram a oportunidade de fornecimento desta fruta. Outra fruta que foi cogitada para fornecimento ao PNAE é o caqui, a qual tem possibilidade de ser produzida na região. No entanto, os agricultores e os gestores têm receio de incluir o caqui no fornecimento, por ter altamente perecível. Porém, ao mesmo que surgem as dúvidas, os atores também procuram encontrar as soluções para os problemas.

Segundo as regras formais do PNAE é preciso que as nutricionistas preparem o cardápio da alimentação escolar, levando em conta os hábitos alimentares regionais, de modo a respeitar as tradições alimentares locais e estimular a compra da produção local. Porém, para que as nutricionistas possam alcançar esses objetivos elas precisam conhecer o que é produzido na região, bem como, pautar pela diversidade de alimentos disponíveis. Segundo Fornazier (2014), a falta de conhecimento dos profissionais de nutrição sobre o calendário de produção regional e conhecer a diversidade dos alimentos produzidos no município, era um dos problemas para as compras de alimentação escolar, essa falta de informações pode ser resolvida com o diálogo entre os atores de diversas áreas.

Ainda quanto à produção, alguns fatores externos à gestão pública podem lançar desafios para o fornecimento da alimentação escolar. O representante do CAE relata sobre um acontecimento no ano de 2016. Uma das cooperativas que fornecia leite e carne de frango para a alimentação escolar passou por uma crise financeira e não pode efetivar o fornecimento.

Quando ficamos sabendo que nossa região estava com algum problema com fornecedores de produtos específicos, tal como leite, já mandamos um ofício para a zona sul solicitando outros fornecedores da nossa região, para verificar se os municípios vizinhos teriam algum fornecedor para itens específicos [...] isso foi feito para suprir a falta de algum fornecedor da agricultura familiar. Até porque Pelotas é um polo regional, uma macrorregião que envolve 22 municípios, a intenção é que o recurso fique na nossa região, independente de ficar o município de Pelotas.

Segundo a gestora municipal A, as cooperativas do município de Pelotas não conseguem fornecer todos os produtos que a alimentação escolar necessita, pois “não há produção suficiente”. A mesma gestora entende que a cultura do fumo na região é o que tem dificultado a diversidade da produção de alimentos. Cita alguns alimentos que considera escasso, tais como banana e cenoura, que segundo ela, não são produzidos no município, bem como, alguns alimentos em que as quantidades não suprem a demanda, tal como a cebola. Segundo a representante da Emater: “nós temos bastante produção, mas claro, os produtos são semelhantes. Mas temos que levar em conta a região, o que dá aqui. Ela quer banana, mas banana não dá aqui. Tem uma questão climática por trás [...]”.

A gestora municipal A já recebeu a justificativa que os agricultores não produzem outras qualidades de legumes e frutas ou aumentam a quantidade produzida, pois não tem garantias de compra por parte da prefeitura. Corroborando com essa percepção, o representante da cooperativa A comenta:

Nós temos muitos agricultores que gostariam de plantar outros produtos, porém, não fazem porque eles não têm para quem vender, então, por exemplo, se temos uma venda garantida, a cooperativa poderá chegar ao produtor e pedir para que ele produza um determinado alimento, mas se não tem uma garantia de mercado, como é que tu vai pedir para o produtor plantar outro alimento? Há pouco tempo nós tínhamos alface sobrando e não tivemos mercado para vender e acabou estragando. Não é muito fácil pedir para o produtor plantar x coisas, pois não podemos dar garantias de compra.

Segundo o representante da cooperativa C “[...] eu não posso pedir pra alguém produzir x coisa se quando colher eu não consigo pegar [...] poderia dar atrito”. O mesmo representante teme pedir para que os agricultores associados à cooperativa invistam em maior produtividade, pois caso, os prazos da colheita dessa produção se desencontrem com a finalização do processo de Chamada Pública, a cooperativa pode não ter para onde escoar a produção do agricultor associado e vir a perdê-la. Sendo assim, a gestão da cooperativa estaria responsabilizada pelo prejuízo do agricultor. Por esse motivo, o representante da cooperativa C considera “uma atitude arriscada” pedir para os agricultores aumentarem ou alterarem a produção.

O representante da cooperativa C sempre orienta os cooperados a buscar outros mercados. “O agricultor precisa ter outra válvula de escape, ele tem que ter outro mercado, para que ele não conte somente com a cooperativa”. O representante da cooperativa A salienta o problema, e cita alguns fatores

agravantes: “Nós precisamos procurar outros mercados além do PNAE, pois, nos meses de janeiro, fevereiro, março, junho e julho, que são férias das escolas, as vendas diminuem”. O mesmo cita uma solução para o fato: “[...] nós queremos buscar também mercados privados para poder trabalhar o ano todo. Já estamos conversando com algumas empresas”. Por isso os representantes das cooperativas, bem como, os da Emater, sempre incentivam os agricultores familiares a procurar outros mercados. A gestora municipal A confirma que não há como dar garantia de compra em função de fatores externos adversos, tais como, uma greve escolar, que congelaria as atividades de alimentação escolar e impediria a prefeitura de seguir comprando os alimentos. Em caso de uma greve inesperada, a Prefeitura cancela o recebimento e somente o retoma após o retorno das aulas.

Segundo a gestora municipal A, também acontece o oposto, quando as cooperativas não conseguem entregar os produtos. Ela relata que “teve um ano que ficamos sem consumir cenoura em função das questões da agricultura, eles ficaram de entregar e não puderam por questões ambientais, excesso de chuva, chuva de pedra, seca”. O representante da cooperativa A confirma e dá o exemplo do que aconteceu no ano de 2016:

[...]nós tivemos um problema com excesso de chuvas, tivemos produtores que perderam a soja e não conseguiram nem pagar suas contas. Em apenas dois meses, a cooperativa deixou de vender para UFPel 2000 quilos de hortaliças em função do excesso de chuva. “Nós tivemos que tentar trocar por outro produto e a prefeitura teve que procurar outros fornecedores para suprir o que ficou faltando. Eles tiveram que adequar os cardápios [...], pois não tinham produtos.

A solução que encontraram foi analisar os cardápios propostos pelas nutricionistas da SMED e readequar, substituindo alimentos que foram perdidos em “frustração de safra” por outros alimentos disponíveis, que estivessem de acordo com as tabelas nutricionais dos alimentos não entregues. A gestora municipal D lançou a questão: “Dentro daquele cardápio, dentro das exigências nutricionais, quais produtos podem substituir aquele”? Segundo a mesma:

Havia uma boa vontade do setor de fazer trocas, informalmente, sem alterar a Chamada, porque não se consegue alterar a Chamada. Ou tu tens um grupo da outra cooperativa, que, às vezes, entre eles resolvem. Mas isso está em discussão também, por causa da nota. Porque aí temos que alterar a nota. Porque a nota tem que corresponder a Chamada, então aí tem um problema e eles já estão achando que não devem fazer substituições. Então se agricultor não tem, ele não vai entregar. Eu achava que tinha que ter um critério que contemplasse essas trocas, pois a agricultura é assim. Essas leis são muito rígidas, elas são feitas para comprar armários, mesas carros, mas não pra comprar alimentos.

Segundo o representante da cooperativa A, fazer as trocas de um produto por outro que estava predeterminado na Chamada Pública não é um processo fácil, pois segundo ele: “a gente tem que acertar os preços, pois os produtos têm valores diferentes. Isso não é o ideal, nós fazemos isso só em último caso”. As trocas de produtos, nesse caso citado, são acordos informais feitos entre os agricultores familiares e a prefeitura para que: não haja prejuízo financeiro para os agricultores, já que iriam ficar sem entregar os produtos; para que a as escolas não ficassem sem alimentos; e para evitar os processos burocráticos de compras emergenciais na prefeitura. Porém, segundo a gestora do setor de licitações, os produtos entregues pelas cooperativas devem ser os mesmos discriminados na nota de compra expedida pela Prefeitura, a partir do edital de Chamada Pública.

Quanto à reposição de produtos, seja por perda da produção por motivos ambientais ou por baixa qualidade dos produtos, segundo a gestora municipal A, a reposição de produtos comprados, via licitação, são mais demorados, em contrapartida, nos processos de compra, via licitação, o recebimento das mercadorias é garantido. Segundo a gestora, quando há necessidade de reposição de algum produto que não está de acordo com os padrões exigidos pela prefeitura, a ação é facilitada se comparado com as compras da agricultura familiar. Ela relata: “[...] ainda temos dificuldade com agricultura familiar [...] as licitações eram muito mais práticas”. Nas falas, podemos identificar que algumas particularidades pertencentes à relação de compra e venda com as cooperativas da agricultura familiar, causam desconforto para os gestores municipais, pois não habituados a solucionar as questões citadas anteriormente, e também porque existem regras formais muito rígidas que não contemplam as situações peculiares desses grupos. Isso explica a tendência para descrever os antigos processos de compras, via licitação, como mais “fáceis” de fazer. Os autores March e Olsen (2006), explicam que as ações padronizadas dos atores, que são derivados de processos rotineiros por longos períodos de tempo, encontram-se enraizados como hábito e por isso geram menos esforço para a sua ação.

Em contraponto, a gestora municipal A também percebe as vantagens de comprar da agricultura local, segundo ela: “é bom para o desenvolvimento da região [...] é o dinheiro daqui, que fica aqui”. A gestora busca que cada vez mais cooperativas e famílias de agricultores familiares se envolvam com o PNAE, segundo ela, é uma forma de garantir que os agricultores permaneçam na zona

rural, já que: “eles estão vendo mais perspectivas a partir da ampliação dos mercados”.

Existem algumas formas de resolver os problemas com a “frustração da safra”, uma delas são os investimentos das cooperativas em produtos processados e minimamente processados. Segundo a representante da Emater, existe demanda da prefeitura municipal por esses itens, para fornecimento da alimentação escolar. Porém salienta que esses produtos envolvem legislações diferentes se comparados aos hortifrutigranjeiros “in natura”, pois precisam de vistorias do órgão de Vigilância Sanitária. A representante da Emater tem auxiliado as cooperativas nessas questões burocráticas, pois acredita que a agricultura familiar da região se desenvolveria. Relata: “poderíamos crescer mais se nós tivéssemos mais agroindústrias, entregando produtos como pães e bolachas. Agroindústrias do meio rural”. Dessa forma haveria uma inserção cada vez maior dos agricultores no fornecimento ao PNAE, e aumentaria as compras de produtos que prefeitura necessita.

A representante da Emater elenca que para colocar em prática a formação de agroindústria, as cooperativas precisam possuir estrutura física compatível com as exigências legais para o seu funcionamento, bem como, apresentar todas as documentações necessárias, como vistorias e certificações. Segundo a representante os processos de legalização de uma agroindústria familiar “são trabalhosos e precisam de muitos investimentos financeiros”. Sendo assim, para investir grande quantidade de recursos financeiros em uma agroindústria, os agricultores precisariam contar com garantias de compra por parte da prefeitura, o que, segundo gestores da prefeitura, não é possível.

Outra questão levantada pela representante da Emater, é que as escolas municipais e/ou o setor de recebimento de alimentos da SMED, também precisariam contar com uma melhor estrutura para armazenar alimentos processados em grande quantidade. Ela explica: “a prefeitura nos passa que gostaria de comprar minimamente processados, porém, não tem freezer para armazenar nas escolas”. Segundo a representante da Emater, também é um problema para as agroindústrias, a disponibilidade de água com qualidade e quantidade suficiente para a produção.

Além dos produtos processados, outra forma que algumas cooperativas estão encontrando para não deixar de cumprir com os compromissos de entrega de alimentos é o que chamam de intercooperação. A representante da Emater relata que “é possível fazer intercooperação, mas temos que ver o custo-benefício disso,

em momentos de instabilidades”. Segundo ela, muitos agricultores familiares que produzem em municípios vizinhos, filiaram-se às cooperativas existentes no município de Pelotas. A representante acredita que essas ações são positivas, e elenca alguns motivos: um deles é a maior diversificação de produtos, pois o que não é possível plantar em Pelotas, por vezes, pode ser possibilitado em outra região próxima; outro motivo são as instabilidades climáticas, já que a produção de uma cooperativa pode ser perdida em uma região e em outra não, o que pode assegurar o fornecimentos aos mercados institucionais.

O representante da cooperativa A já utilizou de intercooperação com uma cooperativa do município de Arroio do Padre, cidade próxima ao município de Pelotas. Eles trocaram produtos, ou seja, “às vezes um produto que ele não tem, nós temos e um produto que nós não temos, eles têm e a gente vai fazendo essa troca. E por vezes nós processamos os produtos que eles nos entregam”. Segundo o representante, a cooperativa A tem participado de associações de cooperativas em nível estadual e comenta que já existe uma rede de cooperativas chamada RedeCOP- Redes de Cooperativas do Rio Grande do Sul. Para ele, fazer parte de uma rede permite que os associados de regiões diferentes possam trocar produtos e vender para o PNAE de sua região. Segundo o mesmo, antes de existir esse formato de redes de cooperativas, isso não era possível.

Em contraposição as ideias elencadas anteriormente, a gestora municipal A percebe uma resistência das cooperativas de Pelotas para com a participação de cooperativas de outras cidades na Chamada Pública do município, pois segundo ela: “eles tem medo de perder o mercado”. Porém para ela, isso não deveria ser um receio já que as cooperativas da cidade tem preferência frente às cooperativas de fora do município.

### **3.5 A gestão organizacional das cooperativas**

A representante da Emater comenta sobre a necessidade de mão de obra qualificada nas cooperativas, seja na parte administrativa ou na produção. Ela cita como exemplo uma das cooperativas de Pelotas que está estruturada com Agroindústria. Explica: “a Coopamb precisou formar pessoas, elas têm que saber

que tem passo a passo para chegar naquele minimamente processado”. A mesma cita que, também, há deficiências na gestão das cooperativas e nas noções de associativismo e cooperativismo. Complementa:

[...] nós estamos lidando com pessoas muito simples, muito humildes, e muitas vezes com pouca formação [...] às vezes mal sabem escrever o seu próprio nome. Essas pessoas têm que fazer um esforço sobrenatural para administrar pessoas, administrar contas, fazer projetos de compra e venda, as entregas de pedidos, tem toda uma parte do estatuto de assembleias da cooperativa, [...] a parte jurídica desta cooperativa e depois, toda a parte de prestação de contas. Envolve contador, envolve Administrador.

As cooperativas também têm dificuldades para controlar os créditos financeiros nas contas bancárias, já que os depósitos feitos pela prefeitura, não são identificados. Segundo a gestora municipal D, esse fato, dificulta o controle financeiro das cooperativas, já que as cooperativas fornecem alimentos para outras organizações. A gestora comenta: “Eles não têm sistemas para controles de compra e venda, eles fazem planilhas em programas básicos para controle individual”. Para auxiliar nessa questão, a gestora pública levou para o GT da alimentação escolar uma planilha que pudesse ser utilizada por todos os atores, para controle de pagamentos das notas. Segundo sua avaliação: “Não existem rotinas administrativas, rotinas de controle, e se faz necessário ficar frisando isso”. Segundo a gestora municipal D, alguns setores da prefeitura insistem em dizer que cabe ao agricultor saber se recebeu o dinheiro, mas “acredito que cabe aos dois, a prefeitura tem que saber o que pagou e o que não pagou. Precisamos incomodar para que eles reflitam sobre suas tarefas”.

É percebido, pelas falas dos atores, que não apenas a prefeitura teve que se adequar à lógica dos agricultores familiares, mas também, os agricultores precisaram se adequar às lógicas da gestão pública (mercados institucionais) e também às lógicas de mercado tradicional, já que coordenam processos administrativos, de marketing, comercial, entre outros processos. Sendo assim, Capoccia e Kelemen (2007) contribuem para o entendimento que a partir de um choque exógeno, a Lei 11047, ocasiona mudanças nos hábitos dos atores, que podem se transformar em mudanças endógenas, ou seja, mudanças externas às cooperativas, como novas regras formais, que induziram a mudanças internas nas cooperativas, quanto aos processos, ações, modos de organização dos atores, criando novas regras internas na gestão das cooperativas.

A Unidade de cooperativismo da Emater tem o papel de auxiliar as cooperativas com as questões administrativas. Porém, segundo a representante da Emater, “é um trabalho difícil”, pois leva um tempo para que os representantes das cooperativas criem laços de confiança com os representantes da Emater e compartilhem suas dúvidas e problemas quanto a gestão das cooperativas. A mesma analisa: “Confiança não se cria num piscar de olhos, confiança é algo que o agricultor tem que saber que nós, os técnicos, estamos aqui para auxiliá-los”. Atualmente, depois de alguns anos trabalhando com as cooperativas, ela percebe que “a confiança dos agricultores para com a Emater é muito boa, eles me veem e vêm contar o que está acontecendo”.

A Emater também investe em treinamentos de gestão para a agricultura familiar, porém, a representante acredita que “o auxílio à gestão deveria ser rotineiro”, pois ainda há problemas simples de gestão dentro das cooperativas que perduram. O representante da cooperativa A confirma: “A Emater tem muito conhecimento e muita experiência, eles nos ajudam muito”. Quando a entrevistada observa que há problemas simples de gestão que perduram nos processos internos das cooperativas, podemos explicar que a lógica de gestão dos agricultores familiares é diferente da lógica empresarial, pois os agricultores não estavam acostumados com esses processos administrativos, e por esse motivo, as mudanças nas regras, como explicam Mahoney e Thelen (2009), na maioria das vezes mudam de forma sutil e gradual ao longo do tempo. Essas mudanças, mesmo não sendo rápidas podem gerar resultados que vão sendo padronizados e modificam os comportamentos humanos para melhores resultados, da gestão interna das cooperativas, bem como, na política do PNAE.

Segundo a gestora municipal, no ano de 2015 houve “um momento difícil” para as cooperativas, pois entregaram os produtos para a prefeitura e os pagamentos demoraram a ser efetivados. Segundo o representante da cooperativa A, após o término dos processos da Chamada Pública, os alimentos vão sendo entregues na SMED conforme os pedidos da prefeitura. Após a entrega dos produtos, o depósito financeiro entra na conta das cooperativas, entre 20 e 30 dias. Segundo a representante da Emater, nesse caso de 2015, foi “um atraso de seis meses” no pagamento, ou seja, segundo ela, “o dinheiro não veio, e quem arca com isso são as cooperativas”.

A cooperativa C paga os agricultores quando recebem os produtos na cooperativa. No caso da cooperativa A, somente paga os agricultores após receber as verbas da prefeitura e, se a prefeitura atrasa o pagamento, o agricultor precisa esperar para receber. O representante da cooperativa A afirma: “Isso é uma bola de neve. Se não recebemos, isso é um problema. Não é muito bom que o agricultor esperar pra receber, mas não temos alternativa”. Segundo o mesmo:

A prefeitura tem um contrato com a gente de pagar em 20 ou 30 dias, mas já levou 40 dias, teria que ter ajuste né, que não tem na Chamada Pública, por exemplo, nós temos o compromisso de entregar o produto, a prefeitura tem o compromisso de nos pagar, mas quando esse compromisso não acontece, que seria o pagamento em 30 dias e ao invés acontece em 40, 50 dias, aí teria que estar escrito que após o prazo deveria ter uma acréscimo de pagamento”. Finaliza: “A gente tentou colocar isso nas cláusulas de Chamada Pública da universidade e da prefeitura, mas a gente não conseguiu.

Segundo a gestora municipal D, as cooperativas sofrem com atrasos de pagamentos, já que não possuem “capitais de giro”, suficiente, para adiantar os pagamentos dos agricultores familiares associados às cooperativas. Segundo a representante da Emater: “Mesmo que o dinheiro seja pago, pode demorar alguns meses, e esse capital os agricultores das cooperativas têm sobrando?”. O representante da cooperativa A dispõe:

Capital de giro está muito difícil, estamos conversando com os bancos, porém, se nós conseguir financiamento, o cooperado terá que colocar o nome dele como garantia. Isso é um pouco mais difícil, pois se a cooperativa não paga, o cooperado que arca com a dívida. É mais difícil conseguir cooperados que queiram se comprometer.

Essa fala traz o entendimento que a cooperativa A precisaria recorrer ao banco para conseguir capital de giro, ou mesmo, para outros investimentos. Se a prefeitura municipal não paga os agricultores na data combinada, os gestores da cooperativa também não conseguem pagar as contas da cooperativa em dia, o que implicaria em juros, que os agricultores arcariam sozinhos, já que não recebem ressarcimento pelo atraso da prefeitura. Isso causa uma insegurança entre os associados da cooperativa, pois muitas vezes “seu nome” que está no banco como garantia de pagamento. Segundo a representante da Emater:

Com os agricultores é assim: se eu fiz um trato contigo, é no fio do bigode, [...] se ele fez um negócio com a Prefeitura, ele confia naquilo, e infelizmente o cenário que está construído hoje, não é mais de palavra. Tu tens que estar muito protegido, para poder estar preparado para o que pode vir. Se o Governo Federal diz: Olha nós não temos mais dinheiro, mas vocês já consumiram os alimentos, distribuíram para as crianças [...] mas alguém fez aquela entrega, alguém precisa também sobreviver, aquele que

está lá na pontinha, lá no canto, que a maioria nem sabe onde é o rincão que o agricultor está, então o agricultor também precisa estar muito protegido. Protegido para prazos, caso passar do prazo de pagamento e isto nós temos que começar a colocar nos editais. Digamos que 45 dias seja o tempo estipulado para pagamento dos agricultores, que tenha uma multa por atraso de pagamento, é isso que a Emater colocou na reunião do GT e que estamos tentando evoluir. Mas nós entendemos que isso é uma caminhada.

Houve uma tentativa dos gestores das cooperativas do município de Pelotas, para incluir uma cláusula no edital de Chamada Pública, referente a atrasos de pagamentos, porém não tiveram êxito. O representante da cooperativa C afirma: “nós mudaríamos o prazo de pagamento, que em caso houvesse atraso, a prefeitura seria penalizada com juros”. A gestora municipal C alega que:

Isso é um desejo muito grande deles, mas não podemos prever isso em um contrato que seria ilegal, porque atrasos dentro dos Repasses de verbas governamentais, sejam elas Federais Estaduais e Municipais, são coisas normais porque dependem do pagamento dos impostos, o pagamento das taxas, e vem escalonadas lá de cima, tudo o que você recolhe no município não vai para no município, vai primeiro para Brasília e depois começa a vir em escalas, então não tem como tu prever a data que vai ser depositado tal verba, tu não pode botar uma multa contratual para uma demora que ocorre em um processo, não somente da Chamada Pública mas também do pagamento da liquidação final do empenho, porque depois não vai poder declarar isso para o Tribunal de Contas. o Tribunal de Contas vai dizer que isso é lógico. Que verbas públicas demoram dentro do trâmite dos prazos. Então isso aí, infelizmente não é possível e o que a gente tem que tentar é trabalhar todo mundo junto para agilizar os processos.

A gestora municipal C complementa que não existe uma previsão exata de pagamento, nem quando a compra de produtos é feita em grandes atacados:

Vamos considerar o que o valor de um empenho da merenda não é nada comparado ao valor do empenho de uma Engenharia, e as empresas que fazem as construções das escolas nos postos de saúde, das ruas, eles passam pelos mesmos processos que também tem demora. Não pode ser prevista a multa.

Para a gestora municipal D, “a prefeitura tem uma lógica de funcionamento e de controle que não dialoga com a lógica dos agricultores, mas é preciso buscar sintonias e respeito, pois a merenda é um projeto de desenvolvimento rural”. Segundo a mesma gestora, “a demora dos pagamentos da prefeitura causou muito medo nos agricultores [...]. Estavam com dificuldades, o dinheiro estava acabando e eles tinham medo de não receber”. Para resolver o problema, se reuniram e levaram o caso para a vice-prefeita da época, que entrevistou na secretaria de finanças do município, para acelerar os processos de pagamento. A representante da Emater percebe que esse medo também é estendido para os outros mercados institucionais,

tais como PAA. Como a maioria das cooperativas de Pelotas fornece para os dois programas, ela argumenta: “Imagina não receber dos dois? Como é que eles ficam? Com muito medo de comercializar toda sua produção para os mercados institucionais”.

Os argumentos que a representante da Emater utilizou para convencer os agricultores e cooperativas para explorar os mercados institucionais era que havia “um bom comprador, com bala na agulha [...] e agora eu não sei o que dizer, isso não tem como não afetar o relacionamento entre os atores”. Ela relata que não são apenas os agricultores que são prejudicados com isso, mas também, as organizações assistenciais, entidades carentes e escolas que necessitam desses alimentos, pois “são pessoas necessitadas também, tanto quanto ele, que é agricultor, que precisa e está contando com aquele recurso”. A representante da Emater afirma que:

Tem ainda confiança, mas se o Governo Federal não repassa para o Estado, e o Estado não repassa para os Municípios, quebrou a cadeia. Isso se dá em função da atual conjuntura política e econômica que o país se encontra atualmente. Acho que essa política pública foi muito importante pra agricultura familiar e tem sido. Nos preocupa a questão da fragilidade do país, como um todo, quanto aos recursos.

### **3.6 A logística de entrega das cooperativas para o fornecimento ao PNAE**

Após o processo de Chamada Pública estar concluído, as entregas dos itens começam a ocorrer a partir de pedidos semanais feitos pela SMED. Os produtos são entregues pelas cooperativas da agricultura familiar, semanalmente, no depósito da alimentação escolar da Secretaria Municipal de Educação e Desporto. Para que a entrega seja feita na segunda-feira, os agricultores precisam colher os alimentos no domingo, para que os mesmos não percam qualidade. Caso os produtos cheguem até o depósito da prefeitura sem a qualidade esperada pelos gestores municipais, os alimentos são devolvidos aos agricultores, que arcam com os prejuízos. Algumas cooperativas não têm caminhão refrigerado para transportar ou armazenar os alimentos, por esse motivo a colheita é feita no dia anterior. Segundo a representante da Emater, esse fato gera desconforto aos agricultores, já que domingo seria o dia de descanso dos mesmos. A representante da Emater já

cogitou, com os gestores municipais, sobre a possibilidade da entrega dos alimentos ser efetuada na terça-feira, para que os agricultores pudessem descansar domingo, mas os gestores municipais informaram que não seria possível, visto que algumas escolas poderiam ficar sem alimentação escolar.

Em alguns municípios do Rio Grande do Sul, como é o caso da capital Porto Alegre, a entrega dos alimentos pelas cooperativas é feito diretamente nas escolas, essa modalidade é chamada de entrega “ponto a ponto”. A gestora municipal A, comenta que já foi discutido com os atores, no GT de alimentação escolar, sobre a possibilidade de inserir a modalidade de entrega “ponto a ponto” no município de Pelotas, porém causou preocupação entre os atores. Segundo o representante da cooperativa C: “No momento ainda a gente está estudando, mas não é uma tarefa fácil”. O mesmo comenta ter o conhecimento que a entrega “ponto a ponto” no município de Porto Alegre é feito por empresa terceirizada e salienta a dificuldade que seria implantar essa modalidade na cidade de Pelotas. O representante da cooperativa C explica que “dificulta, principalmente no caso da prefeitura, pois são várias escolas, na cidade e interior, aí fica um pouco mais difícil, até pela questão logística e de pessoas, seria um custo bem mais elevado”. Algumas cooperativas de Pelotas entregam alimentos via PA para a Universidade Federal de Pelotas (UFPel), na modalidade “ponto a ponto”, no entanto, nesse caso, são apenas dois pontos para recebimento dos alimentos.

A gestora municipal D explica que os gastos com logística seriam embutidos nos valores dos produtos e não seriam repassados custos aos agricultores. Porém, a gestora municipal A salienta que as cooperativas não têm estrutura física, como caminhões e pessoal para transportar as mercadorias “ponto a ponto”, bem como, as escolas não tem estrutura para armazenar grande quantidade de alimentos.

A gestora municipal D salienta que a estrutura física da SMED “tem problemas [...] tem um galpão que recebem, tem uma parte de refrigeração, mas é insuficiente para tudo que eles precisam, bem como as escolas”. Por esse motivo as entregas de alimentos nas escolas, feitas pela SMED, são diárias, e pela grande quantidade de escolas, não conseguem entregar os mesmos alimentos em todas as escolas, devido a distancia entre elas. Para a gestora municipal D é um retrabalho as cooperativas levarem os alimentos até o centro de Pelotas, no depósito da SMED, e os alimentos voltarem novamente para a colônia. Mas compreende, pois:

[...] são muitas escolas e eles (cooperativas) têm problemas, estão se fortalecendo. Sempre uma caminhada de cooperativa tem que ser muito bem feita porque as experiências com cooperativas são tristes, várias que a gente perde por problemas de gestão. Essas três foram uma grande vitória para nossa cidade, pois [...] nós temos uma coisa com o cooperativismo, as pessoas não gostam, elas têm medo. Temos três cooperativas heroicas.

### **3.7 Gestão da qualidade na entrega dos produtos para a alimentação escolar**

No momento em que os alimentos chegam ao depósito da SMED, o grupo de nutricionistas analisa a qualidade dos alimentos. Os produtos hortifrutigranjeiros são os mais difíceis de analisar quanto à qualidade, pois além de sofrerem alteração de qualidade muito rapidamente, não há utilização de padrões de referência, tais como os produtos industrializados. Já os produtos minimamente processados e congelados são fiscalizados pela vigilância sanitária e precisam apresentar o alvará do órgão, tanto para os processos industriais quanto para os veículos que transportam esse tipo de alimento. Quanto às regulamentações sanitárias, o representante da cooperativa A afirma que:

Eles têm as exigências deles e nós temos que seguir [...] mas nós não temos problemas com a vigilância sanitária, pois eles sempre pedem para adaptar algumas coisas e nós nos readequamos, e eles gostaram. É preciso ser acessível, ambas as partes. Nós temos uma boa relação, tem que ter um bom diálogo com eles.

É percebido que os agricultores se adaptam as normas que estão previamente estabelecidas pela vigilância sanitária e, quando não conseguem se adequar, os representantes do órgão de vigilância sanitária estabelecem prazos para que se adaptem às regras formais.

Já o representante da cooperativa C discorda quanto à facilidade de conseguir algumas documentações frente aos órgãos fiscalizadores. Segundo o mesmo, foi difícil conseguir o alvará de vigilância sanitária, explica: “Isso é sempre muito difícil, demorado. Agora mesmo estamos precisando de um alvará de localização e está parado com o corpo de bombeiros”. O representante comenta que faz três anos que a cooperativa deu início ao processo de pedido de documentação com o corpo dos bombeiros, e ainda não obteve retorno. Ele complementa: “Todos os alvarás demoraram, tem que envolver política, infelizmente”.

Segundo o representante da cooperativa A, o fato da organização possuir câmara fria e caminhão refrigerado ajuda a conservar os alimentos enquanto são transportados. Porém, reconhece que essa não é a realidade das demais cooperativas. Segundo o mesmo, “tem produtos que se coloca na câmara fria e ele dura uma semana, mas as folhosas, por exemplo, tem que pedir de um dia para o outro”, pois podem perder qualidade. A preocupação com a qualidade, segundo o representante da cooperativa A é desde o momento em que os alimentos chegam à sede da cooperativa. Existe uma pessoa responsável por uma “primeira avaliação” da qualidade dos alimentos. Ele Conta: “Quando os produtos que chegam na sede estão muito ruins, nós não recebemos. Esse é um trabalho que a gente quer fazer com o cooperado, para ele ter essa sensibilidade de mandar os produtos com qualidade”. O representante da cooperativa C comenta: “se o produto não tiver qualidade, a gente não carrega”. O responsável pelo transporte na hora que vai buscar as mercadorias já faz uma primeira triagem para observar a qualidade e a limpeza dos alimentos. Ele salienta: “as folhas são as maiores dificuldades, pois perdem qualidade muito fácil”.

Quando os alimentos são entregues na SMED e os gestores não aceitam algum produto por estar estragado, os mesmos voltam para a cooperativa e são devolvidos aos produtores ou utilizados para consumo animal. Porém o local que a SMED tem para armazenar alimentos não possui câmara refrigerada para armazenar todos os alimentos que chegam. Segundo a gestora municipal D, “o ideal seria que os alimentos [...] fossem armazenados em temperaturas adequadas [...] mas não tem lugar para eles armazenarem, então aquele produto vai ficar em temperatura ambiente”.

Segundo a representante da Emater, a questão da qualidade dos alimentos é muito delicada, pois depende muito “do compromisso, da safra, das condições climáticas”. Também ressalta, que pode acontecer de alguns agricultores misturarem “os produtos melhores com os piores”. Ela tem conhecimento de que isto já aconteceu, mas “não podemos generalizar”. Complementa:

Os agricultores sabem que tem que prezar pelo melhor, que tem um papel importante de ser fornecedor de um alimento que vai abastecer crianças e adolescentes, tem que primar pela qualidade. Acho que devemos evoluir nas discussões quanto a essa qualidade [...] no aspecto de usos de agrotóxicos. Uma parte é a legislação, outra parte é a sensibilização. Começar a fazer a coisa acontecer [...] redução de agrotóxicos, respeitar os prazos de carência da utilização do produto, temos muitos problemas de água [...].

Nos primeiros anos de fornecimento dos agricultores ao PNAE, a gestora municipal D acompanhava pessoalmente as entregas no depósito da SMED para verificar se estavam recebendo alimentos danificados. Ela relata:

Sempre existe, entre o comprador e o vendedor, uma discussão se o produto estava bom ou não. E a gente foi acompanhar para ver quem estava com a razão. Se é o agricultor que está com problemas, vamos melhorar a classificação do produto, se é a SMED, é ter um outro olhar sobre o alimento, porque as vezes as aparências enganam.

Segundo a gestora municipal D, questões como tamanho e higienização dos alimentos podem alterar as percepções quanto à qualidade dos mesmos. Até mesmo quando um tipo de alimento possui diversas variedades, pode ter características físicas diferentes.

### **3.8 O recebimento, a estrutura e o preparo dos alimentos nas escolas municipais**

Em todas as escolas pesquisadas, os itens da alimentação escolar são recebidos uma vez por semana. O caminhão que leva os alimentos nas escolas é da prefeitura municipal e quem recebe os alimentos e armazena na cozinha são as próprias merendeiras. Elas mesmas checam a qualidade dos alimentos que recebem e comparam com a planilha, que vem juntamente com os alimentos, para conferir se todos os alimentos listados foram entregues. As merendeiras e diretoras utilizam um documento chamado “Mapa da merenda” para elas assinalarem o que receberam de alimentos, e informar a prefeitura quais alimentos estão sobrando ou faltando. As gestoras escolares anotam, diariamente, quais itens foram utilizados na merenda.

A maioria das escolas pesquisadas serve três refeições diárias, exceto as escolas infantis, que segundo diretora de gestão escolar, servem em média cinco refeições diárias. Com relação ao que deve ser servido de alimentação escolar, deve ser respeitado o cardápio construído pelas nutricionistas responsáveis, lotadas na SMED, conforme a Lei 11.947 determina:

Art. 12. Os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo nutricionista responsável com a utilização de gêneros alimentícios básicos, respeitando-se as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura

e a tradição alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região, na alimentação saudável e adequada. Parágrafo único. Para efeito desta lei, gêneros alimentícios básicos são aqueles indispensáveis à promoção de uma alimentação saudável, observada a regulamentação aplicável.

Art. 13. A aquisição dos gêneros alimentícios, no âmbito do PNAE, deverá obedecer ao cardápio planejado pelo nutricionista e será realizada, sempre que possível, no mesmo ente federativo em que se localizam as escolas, observando-se as diretrizes de que trata o art. 2º desta lei.

No entanto, o estudo mostra que a prática difere da legislação. Os motivos expostos pelas entrevistadas para não seguir os cardápios, são porque faltam alguns itens para que elas possam produzir a refeição exatamente conforme o cardápio que as nutricionistas enviam às escolas. Segundo uma das merendeiras, “fazemos mais ou menos baseado no que ela (nutricionista) manda”. Outra merendeira complementa:

Uma época vinha uma sugestão de cardápio da secretaria, elaborado pela nutricionista, a gente sempre tentava fazer o que vinha [...] com o tempo acabou que não acontecia, então começou a se organizar isso na escola, as merendeiras é que começaram a tentar equilibrar a alimentação, mas a gente sabe que não é a mesma coisa que um cardápio elaborado por algum profissional da nutrição.

Uma diretora relata que tem faltado na merenda alguns alimentos “essenciais”, tais como, sal e açúcar. A diretora afirma que quando esses produtos não chegam pela SMED, resolvem da seguinte maneira: os próprios funcionários da escola compram os itens utilizando-se de recursos da escola ou recursos próprios; os professores, merendeiras e diretoras trazem itens de suas casas para doar à escola; ou então, cada funcionário escolar contribui com um pouco de dinheiro e compram os itens que faltam na alimentação escolar. Porém, segundo uma merendeira, na maioria das vezes vem a merenda corretamente. A merendeira relata que: “gostaria que não faltasse nada para preparar, não acho difícil, eu gosto do que eu faço, mas às vezes a gente não tem as coisas que a gente gostaria de fazer para eles (alunos), isso que é o problema”. Todas as escolas pesquisadas relataram que adaptam o cardápio das nutricionistas em função da falta de ingredientes.

Uma merendeira de escola urbana explica porque não segue os cardápios enviados pelas nutricionistas: “há três meses quem faz o cardápio sou eu, nos últimos meses, eles não têm mandado, eu decido o cardápio pelo que eu tenho aqui. Não adianta querer fazer um cardápio com alguma coisa que a gente não tem”. Também, um diretor de escola urbana relata:

Eu não entendo como eles (prefeitura) mandam uma quantidade de leite se não tem açúcar e não tem Nescau [...] Mandou muita comida, carne e frango, mas não tem óleo. Dificulta para elas (merendeiras) e nós temos que dar um jeito de colaborar, se não, não sai a merenda. A criança não toma leite puro. Elas ficam felizes quando as crianças comem bem e se tivesse um fornecimento dos produtos na quantidade certa, na frequência certa, elas teriam um gosto que fazer. As dificuldades vão desestimulando e aparecendo mais o saldo negativo, pois se tivesse uma merenda com estabilidade e regularidade e em todos os seus insumos, eu acho que elas teriam um outro tipo de comportamento.

É percebido que cada escola escolhe as refeições (se salgadas ou doces) conforme o perfil dos alunos de cada turno (gostos e preferências) e também conforme os itens disponíveis na dispensa. Segundo uma diretora de escola rural “tentamos privilegiar com comida salgada de noite, pois, sabemos que os alunos estavam trabalhando e que vêm direto do serviço. Mas nem sempre é possível, pois a gente depende muito do que a gente tem”. Ela se refere aos alimentos como exemplo: arroz, feijão, carne, etc. As escolas não oferecem de merenda apenas os alimentos prontos, como pães, bolachas, iogurte, café, entre outros, mas também preparam alguns alimentos tais como massa de pizzas, vitaminas (mistura de leite batido com frutas).

Uma merendeira percebe que “tem vindo mais legumes e verduras e tem vindo alguma coisa cortadinha. Mandam conforme tem lá, tem épocas que vem bastante coisas e épocas vem menos”. Outra merendeira percebe a importância das escolas rurais também receberem bastante frutas e legumes, pois, nem sempre as crianças têm acesso a esses alimentos em quantidade correta em suas casas. Ela comenta: “pensam que quem mora na zona rural, todo mundo tem a sua horta, mas nem todos têm, ou se têm o espaço também não cultivam”.

Segundo uma diretora “às vezes as merendeiras reclamam que chegam algumas verduras mais passadas, mas a gente sempre tenta aproveitar. Nunca aconteceu de chegar um alimento e não dá pra consumir”. Uma merendeira conta que durante os quatro anos em que trabalhou com alimentação escolar, apenas uma vez precisou devolver umas frutas que não estavam boas para consumo. Outra merendeira relata um aumento de qualidade nos produtos perecíveis, porém, “quando os alimentos não vêm bons, elas devolvem para a alimentação escolar”.

A nutricionista coordenadora acredita que existem algumas resistências das merendeiras quanto ao recebimento dos alimentos orgânicos por não possuírem um aspecto “bonito” já que as frutas e verduras não são cultivadas pelo modo convencional. Ela acredita que as estratégias para melhorar a percepção, de

qualidade dos alimentos, dos funcionários escolares, são os diálogos no GT da alimentação escolar e treinamentos com as merendeiras.

Segundo uma diretora de escola rural, para que os alimentos não percam qualidade, as merendeiras preparam sopas, ou então picam os alimentos e congelam. No caso dos pães, estes são consumidos primeiro do que outros alimentos para não perderem qualidade. Segundo uma das merendeiras, a mesma tem recebido alimentos que já vem cortado, como o caso da abóbora, porém, “se não vier ela corta: não vejo problema nisso”. Mas complementa: “abóbora é uma coisa que ninguém gosta de descascar, mas minhas colegas me ajudam”.

Uma merendeira comenta que tem vantagens nos produtos minimamente processados, pois, “facilita nosso trabalho, a gente faz mais coisas, é mais prático pra gente, porque o tempo que a gente perde para picar e fazer todas as coisas. Deixa muito mais rápido o serviço e dá para a gente fazer melhor”. Outra complementa:

Os produtos que vêm congelados são bons, fica mais fácil, pois tu não tens que descascar, economiza o tempo, pois aqui é só uma pessoa pra fazer tudo. O mais difícil é quando tu tens que descascar. Se tu vai fazer uma comida e tem que descascar todos os legumes demora mais, mas o resto não te mistério.

Um diretor percebe que “quanto mais prática for a merenda, mais elas (merendeiras) estão satisfeitas [...] elas não deixam de fazer, mas elas preferem fazer o mais fácil, em função das condições delas”. O diretor escolar, quando cita “condições delas”, quer denotar que muitas das merendeiras estão insatisfeitas com o seu salário e, em algumas escolas, também estão insatisfeitas com a estrutura das cozinhas. O diretor reflete sobre a situação:

Elas não têm espaço adequado, as condições adequadas e na visão delas, com toda a propriedade, um salário baixo. De noite elas não gostam de fazer merenda, pois elas dizem que não tem pessoal para atender, que é muito difícil lavar a louça. Tem um monte de empecilhos. A noite é pior, tá tendo merenda uma vez por semana de noite.

Em uma das escolas pesquisadas, o diretor e as merendeiras consideraram a estrutura “deplorável”.

Já conversamos com a Secretaria de Educação, e a cozinha precisa de uma reforma completa em todos os aspectos, piso, parede, mesa, utensílios, tudo, descarte adequado, caixa de gordura, e a escola não tem condições de fazer essas reformas. Teve um curso de formação na escola, que a nutricionista pediu os utensílios e comentou que nosso espaço é inadequado. Essa cozinha foi construída há muito tempo e nunca teve manutenção. Possuem armários grandes para armazenar os alimentos, porém, os mesmos estão cheios de cupim, para ficar limpo deveria ser feito

uma limpeza diariamente, porém, não é feito porque não tem muito pessoal. Se a nossa cozinha fosse um restaurante, a secretaria de saúde fechava. Porque aparecem ratos, baratas. É uma situação séria mesmo. Como na prefeitura a lei para na porta e escola tem que andar, vai se levando em nome das crianças, mas a condição eu considero péssima.

Segundo a representante da Emater, muitas “escolas não têm onde guardar o alimento”. A entrevistada avalia que as escolas têm necessidades estruturais, de “abastecimento de ferramentas, equipamentos, é muito difícil, então tudo isso dificulta, por isso que eu te digo é um grande desafio, conseguir fazer com que essas escolas também possam cumprir com essa política pública”.

A gestora municipal A afirma que existem problemas estruturais prejudiciais à merenda, um deles é a deficiência de pessoal, a exemplo de merendeiras. Ela afirma que, em teoria, são quase 200 merendeiras ligadas à rede municipal, mas às vezes tem apenas 100 delas trabalhando de fato, causando um problema quanto ao preparo dos alimentos, pois merendeiras em atividade não dão conta de preparar os alimentos ‘in natura’. A gestora explica que o motivo é por que:

A maioria está em licença saúde. Algumas, por diversos motivos, estão em desvio de função (atuando em outras atividades, pois não podem mais exercer a função de merendeira) e isto não abre novas vagas. A vaga continua ocupada até que a pessoa se aposente ou se exonere da prefeitura.

Quanto aos cursos ofertados pela SMED, voltados para o aperfeiçoamento da merenda escolar, a maioria das merendeiras entrevistadas não consegue colocar em prática as receitas dos cursos por falta de ingredientes na merenda escolar. Uma merendeira comenta que “muitas coisas eles ensinam nos cursos, mas não podemos fazer aqui, pois as crianças não comem ou não tem todos os ingredientes para fazer. Ganhamos um livro de receitas”. Uma das merendeiras de escola rural relatou que trabalha na escola há quatro anos e não recebeu nenhum curso.

Para um dos diretores “falta um pouco da criatividade das merendeiras para fazer comida. Elas reclamam que é muito repetitivo o cardápio, mas às vezes elas não fazem o que dão nos cursos de capacitação”. Segundo uma merendeira:

Quantos cursos é aquela coisa né, não muda nada, quem é dona de casa sabe o que tem que fazer, do jeito que eu faço na minha casa eu faço aqui. Essas coisas não tem nada diferente. Eles mostram como a lupa o bolor que não pode ser usado, dizem que não pode manter uma comida na geladeira, uns dizem em guardar quente, outros dizem que tem que guardar frio. Somente um curso eu gostei, foram uns quatro em 41 anos que estou aqui [...] o resto foi só encher linguiça. Curso já faz tempo que não tem, graças a Deus, por que não se aprende nada e gastam muito dinheiro nessas coisas.

Quando perguntado se os diretores e merendeiras tinham conhecimento sobre quem eram os fornecedores do PNAE, 100% dos entrevistados disseram, primeiramente, não saber quem são os fornecedores. Ao longo da entrevista eles começavam a identificar, pelas marcas, alguns fornecedores. Segundo um dos diretores: “Não sabemos, porque não compramos. A não ser pelas marcas”. Demonstraram ter conhecimento da Lei 11.947 e do percentual de compras da agricultura familiar, no entanto, foi perceptível que os diretores não relacionavam a alimentação escolar com a agricultura familiar, mesmo conhecendo a legislação.

As merendeiras desconheciam os fornecedores. Quando questionadas, uma delas reconheceu a marca do produto da Coopamb, já que, nesse caso, a escola pertence à mesma localidade da cooperativa. Quando perguntado sua opinião quanto à compra de merenda das cooperativas de agricultores familiares, ela comentou:

Eu gosto muito e dá emprego pra eles, que é o problema principal pra gente. E as coisas naturais pra as crianças também, como suco de polpa, pêssego em calda, o arroz é orgânico [...] tem vindo também extrato de tomate e coisas ecológicas da cooperativa Sul Ecológica do CAPA [...] Faz pouco tempo que estamos recebendo esses produtos. São mais naturais e melhores. As crianças gostaram também.

Segundo a gestora municipal A, a alimentação dos estudantes ficou mais diversificada depois que a agricultura familiar começou a fornecer para o PNAE.

#### 4 Considerações Finais

No ano de 2009, marco em que a legislação 11.947 entrou em vigor, as cooperativas de agricultores familiares do município de Pelotas, estavam em momentos distintos quanto a organização em grupos cooperativos. Uma das cooperativas estudadas, fundada em 2001, já possuía experiência de fornecimento para a alimentação escolar para um município menor da região de Pelotas, porém, as demais tinham menos tempo de formação, sendo que uma das cooperativas foi fundada em 2005 e a outra em 2012. Algumas delas já tinham participado de mercados institucionais, tal como o PAA, porém, de modo geral, as cooperativas tinham pouca experiência no acesso aos mercados institucionais, principalmente quando se tratava do fornecimento para um município com muitas escolas, como Pelotas.

Nas primeiras Chamadas Públicas que ocorreram no município, as cooperativas não estavam organizadas com todas as documentações exigidas pelo edital, e por esse motivo, não puderam participar, ou então, participaram fornecendo poucos produtos, culminando em um fornecimento inexpressivo nas Chamadas Públicas dos anos 2010, 2011, e 2012. Baseado nesse fato, foi observado que regras que regem o PNAE, sejam elas formais ou informais, estão aptas a capacitar ou restringir os diversos atores quanto à participação na política pública. O não cumprimento das regras limitou, nesse caso, a participação dos agricultores.

A pouca aquisição da agricultura familiar nos anos citados acima, também se deve à inexperiência dos gestores municipais, que tinham a obrigatoriedade de adquirir, no mínimo, 30% dos alimentos da agricultura familiar, mas não buscaram estratégias de aproximação com os agricultores para que estes participassem das Chamadas Públicas. Faltava o entendimento, de alguns gestores municipais, sobre as regras e os objetivos do PNAE, bem como, houve uma “dependência do caminho”, já que os gestores estavam habituados a realizar compras via licitações,

reproduzindo os mesmos padrões institucionais de antanho. Desse modo, os gestores agiram de maneira previsível ao esperar pela proposta dos agricultores, tal qual acontece nas licitações.

Os gestores municipais tiveram, e ainda têm algumas dificuldades para gerir o programa, por motivos diversos: estrutura inadequada para recebimento e transporte dos alimentos; processos burocráticos demorados nos setores responsáveis pelo encaminhamento do edital de Chamada Pública, em função da carga de trabalho e da inexperiência de alguns gestores em realizar alguns processos burocráticos do programa. Também, pode haver algumas diferenças ideológicas, crenças e entendimentos quanto ao PNAE e dificuldades estruturais nas escolas.

Tanto os gestores municipais, quanto os agricultores familiares estavam acostumados com outras lógicas de comercialização: os gestores estavam habituados a realizar processos de compras via licitações, com o objetivo de comprar os produtos pelo menor preço, independente de quem eram os fornecedores; por sua vez, os agricultores estavam acostumados a vender seus produtos sempre para os mesmos mercados, sendo eles atravessadores, CEASA, venda direta ou comércios locais. Como suas ações já estavam institucionalizadas, e os atores estavam habituados a fazer sempre da mesma forma, criou-se um ambiente estável. Sendo assim, a partir de um choque exógeno, como assim pode ser considerada a Lei 11.947, os processos institucionais vigentes foram desestabilizados, e houve alterações de instituições e substituições por outras que atenuaram, contingenciaram ou aboliram ações habituais dos atores. Esses fatores confirmam a primeira hipótese (H1), apresentada nesse trabalho de que: As compras da agricultura familiar para a alimentação escolar encontram resistências de gestores públicos da prefeitura municipal, de gestores da alimentação escolar nas escolas e das cooperativas de agricultores familiares, dada a tendência das instituições presentes ou influentes nestes espaços a se reproduzirem ao longo do tempo e os custos decorrentes da inovação institucional.

Para que as cooperativas do município se estruturassem e se organizassem de forma a que pudessem atender esse mercado do PNAE, elas contaram com o auxílio de várias organizações que foram mediadoras, entre elas a própria Prefeitura Municipal de Pelotas e as cooperativas de agricultores familiares, bem como da Emater, CAPA, COMDER, CAE, entre outros. Essas organizações efetuaram esforços para que os atores pudessem dialogar e se apropriar das regras formais da

Chamada Pública, pautadas na legislação, com o objetivo da participação efetiva dos agricultores familiares no fornecimento da alimentação escolar.

A formação do GT da alimentação escolar, no ano de 2013, foi fundamental nos processos de comunicação entre os atores, pois foi estabelecido, um espaço relacional para discussões sobre os assuntos pertinentes ao PNAE, e que até hoje possibilita a troca de experiências e aprendizado (cursos e capacitações) dos atores. Esse espaço também possibilitou aos atores uma melhor compreensão da política pública, que tem como objetivos o incentivo às práticas de alimentação saudável e nutricional, além de servir como estratégia de segurança alimentar e visar o desenvolvimento rural local. O entendimento da política pública do PNAE e também uma maior aproximação com a realidade da agricultura familiar, possibilitou aos atores a negociação de regras informais que pudessem facilitar o acesso ao fornecimento do PNAE no município.

Para que haja intervenção nas realidades sociais é preciso contar com o apoio das regras formais e informais, bem como, dos mediadores sociais (Emater, COMDER, CAE) para implementar ações, e assim formar um arranjo institucional que corrobore com as políticas públicas. Os mediadores sociais estudados utilizaram diversos espaços sociais para divulgar a política do PNAE e explicar as normas da Lei 11.947 aos atores, bem como, contribuíram para a organização dos agricultores familiares para atender a alimentação escolar. Essas ações contribuíram para elevar o percentual de compras da agricultura familiar no município de Pelotas, a partir do ano de 2013, e confirmam a segunda hipótese (H2) desse trabalho, de que alguns atores do arranjo institucional (mediadores sociais) atuam de modo a tornar o aprendizado institucional mais rápido e favorecem o estabelecimento de novas instituições (Lei 11.947). Porém, os atores ainda estão em processo de amadurecimento e as ações precisam ser ajustadas para que a agricultura familiar tenha uma participação mais elevada na alimentação escolar do município de Pelotas.

As regras formais e informais que limitam a participação dos agricultores no fornecimento do PNAE são: a dificuldade de obtenção das documentações exigidas para a participação nas Chamadas Públicas, seja por motivos de inexperiência ou por excesso de burocracia nos órgãos expedidores dessas documentações, seja pela falta de organização dos agricultores familiares em grupos formais, na medida em que agricultores individuais não conseguem atender as grandes demandas da

alimentação escolar do município, e/ou de arcar sozinho com os custos da operacionalização do fornecimento.

No que tange às implicações: a prefeitura não consegue elevar o percentual de participação de produtos da agricultura familiar, pois as cooperativas de Pelotas não produzem todos os itens que a prefeitura necessita, tais como pães, bolachas, entre outros produtos. Além disso, tem-se a falta de caminhões refrigerados ou câmara fria em algumas cooperativas para a armazenagem dos alimentos, causando perda de qualidade dos produtos, bem como, prejuízo o dia de descanso dos agricultores que precisam colher os alimentos no domingo para entregar na SMED segunda-feira. O combinado, entre prefeitura e agricultores, da entrega ocorrer na segunda-feira, se insere nas regras informais, criadas entre os atores para sanar o problema da perda de qualidade dos produtos; outra situação é quanto a atrasos nos processos burocráticos da Chamada Pública, o que pode implicar na impossibilidade da entrega dos produtos pelos agricultores, devido ao desencontro do final da Chamada Pública com a colheita dos alimentos. Essa situação gerou regras informais que possibilitam a substituição dos produtos que não puderam ser entregues, por outro de valor nutricional equivalente, servindo também para casos em que a perda da produção foi derivada de problemas climáticos. Porém, no caso das trocas de alimentos, existem normas formais que limitam essas substituições, já que as documentações (notas de compra) não podem ser alteradas.

Já as regras que possibilitam a participação da agricultura familiar, dentre as mais importantes estão: as regras formais como a apresentação da DAP física e jurídica, as quais garantem e possibilitam que apenas agricultores familiares participem do PNAE; as regras formais que buscam respeitar a tradição alimentar local e assim estimulam a venda e o consumo desses produtos em nível local; as regras que garantem a oferta de alimentação escolar para toda a rede de ensino público, o ambiente institucional que foi formado a partir do envolvimento dos atores para conhecer, se adaptar e criar novas regras para melhoram o desempenho do PNAE, entre outras regras citadas no trabalho.

Dessa forma, conclui-se que essas experiências que estão sendo vivenciadas pelos atores do município de Pelotas, estão trazendo mudanças para a política do PNAE em nível local, bem como, estão sendo criadas regras informais que estão facilitando a manutenção do fornecimento da alimentação escolar municipal. Há também melhorias quanto ao entendimento das diretrizes ideológicas e estratégicas

do PNAE por parte dos atores, bem como, uma aprendizagem em andamento quanto ao entendimento das regras formais e seus processos burocráticos.

## Referências

ADCOCK, R. et al. Historicizing the new institutionalism(s). Modern political Science: Anglo-American exchanges since 1880. Princeton: **Princeton University Press**, 2008.

ANDERSSON, F. S. **O Processo de Certificação de Hortaliças na Cooperativa Sul Ecológica de Agricultores Familiares Ltda.: Um estudo de caso**. 132f. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Produção Agrícola Familiar), Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2011.

BASTOS, Fernando. **Ambiente institucional no financiamento da agricultura familiar: avanços e retrocessos**. Tese de doutorado. UFRN, 2006.

BATISTA FILHO, M. & RISSIN, A. A transição nutricional no Brasil: tendências regionais e temporais. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 19(Sup. 1) :S181-S191, 2003.

BAUM, W. **Compreender o Behaviorismo: Comportamento, cultura e evolução**. Editora: Artmed, 1999.

BELIK, Walter; SOUZA, Luciana Rosa de. Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na América Latina. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 33, jul./dez, 2009.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge**. New York: Anchor, 1967.

\_\_\_\_\_. **A construção social da realidade**. Tradução de Floriano de Souza Fernandes. Petrópolis: Vozes, 1985.

BRASIL. **Portal Brasil**. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/05/fome-cai-82-no-brasil-destaca-relatorio-da-onu> Acesso em: 02 de out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Portal Brasil**. Disponível em:  
<http://www.brasil.gov.br/educacao/2013/04/criancas-a-partir-de-4-anos-deverao-estar-obrigatoriamente-matriculadas-em-2016> Acesso em: 02 de out. 2016.

BRASIL. **Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia**. Disponível em:  
<http://www.capa.org.br/page/historia/> Acesso em: 20. Ago. 2016.

BRASIL. **Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. “A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”. Relatório final. Olinda (PE), 2004.

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

BRASIL. **Presidência da República**. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do programa Dinheiro Direto na Escola dos alunos na educação básica. Diário Oficial da União, 17 de jun. 2009.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 8.913 de 12 de julho de 1994. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. 1994.

\_\_\_\_\_. Emenda constitucional nº 59 de 11 de novembro de 2009. Amplia a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emenda.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emenda.htm) Acesso em: 20 de jun. de 2015.

BRASIL. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Programa Nacional de Alimentação Escolar. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar>. Acesso em: 20 de jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Resolução/CD/FNDE nº 38 de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Diário Oficial da União 2009; 16 jun.

BRASIL. **Prefeitura Municipal de Pelotas**. Disponível em:  
<http://www.pelotas.com.br/educacao/escolas/> . Acesso em: 04 de jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Prefeitura Municipal de Pelotas**. COMDER. Disponível em:  
[http://www.pelotas.rs.gov.br/interesse\\_legislacao/leis/1995/Lei\\_n\\_3.952.pdf](http://www.pelotas.rs.gov.br/interesse_legislacao/leis/1995/Lei_n_3.952.pdf). Acesso em: 20 de jun. 2016.

BRASIL. **Ministério da Saúde (MS)**. Instituto de Alimentação e Nutrição (INAN). 1976. Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – PRONAN: 1976 1979. Brasília: MS; 1976. (Documento Técnico 06)

CAPOCCIA, G.; KELEMEN, D.R. The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. **World Politics**, n. 59, p. 341-369, 2007. Disponível em: <http://faculty.washington.edu/swhiting/pols502/capoccia%20world%20politics%202007%20counterfactuals.pdf>. Acesso em: 02 de set. 2015.

CÉSARIS, L.H.U. **Reconceituando o institucionalismo histórico: path dependence, agencia e mudança institucional**. Dissertação (mestrado), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

GIALDINO, I. V. (Org.). **Estrategias de investigación cualitativa**. Buenos Aires: Editorial Gedisa, 2007.

GRISA, C.; FLEXOR, G. **Dinâmica institucional das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil**. Curitiba: 2012. (Relatório de pesquisa).

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, n.48,v.2 , p.147-160,1983.

FLEXOR, G.; KATO K.Y.; LIMA M.S.; ROCHA, B.N. **Políticas Públicas, dinâmica institucional e conflito de interesses: Análise do Programa Nacional de Biodiesel**. FAPERJ: 2011.

FORNAZIER, Armando; BELIK, Walter. Inserção dos produtores familiares no mercado de alimentos para a alimentação escolar. In: **Seminário Nacional Sociologia e Política**, n3, Anais... Curitiba (PR): UFPR, 2011.

FORNAZIER, A. **Inserção de produtores rurais familiares de regiões com baixa dinâmica econômica para o mercado da alimentação escolar**. Doutorado (Tese de Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Instituto de Economia/UNICAMP, 2014.

HALL, P. A.; TAYLOR R. C. R. Political Science and the Three New Institutionalisms, **Political Studies**. v. 44, p.936–957, 1996.

\_\_\_\_\_ As três versões do neo-institucionalismo. **Lua nova**, n.58, p. 193-224, 2003.

HAY, Colin. Constructivist institutionalism in RHODES, R. A. W; BINDER, S. A. & ROCKMAN, B. A. (eds.). *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford: Oxford **University Press**, 2006.

JEPPERSON, R. L. (1991). Institutions, institutional effects, and institutionalism. In DiMaggio, P.; Powell, W.W., eds. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: **University of Chicago Press**, p. 143-163, 1991.

KAY, A. A Critique of the Use of Path Dependency in Policy Studies. **Public Administration**, ed. 83: p. 553–571, 2005.

KRASNER, S. D. Approaches to the state: alternative conceptions and historical dynamics. **Comparative Politics** 16 (January): 223-246, 1984.

MAHONEY, J; THELEN, K .A. Theory of Gradual Institutional Change. In: Mahoney, J. e Thelen, K. (eds.) **Explaining institutional change: ambiguity, agency and power**. Cambridge University: 2010. Disponível em: [http://assets.cambridge.org/97805211/34323/excerpt/9780521134323\\_excerpt.pdf](http://assets.cambridge.org/97805211/34323/excerpt/9780521134323_excerpt.pdf). Acesso em: 28 de set. 2015.

MALHOTRA, N. **Introdução à pesquisa de Marketing**. 3ª Edição. Porto Alegre. Bookman, 2001.

MALUF, Renato S. Alimentação, escola e agricultura familiar. **Boletim do OPPA**, n.26, mai. 2009.

MARCH J. G.; OLSEN J. P. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. **American Political Science Review**, n. 78, p. 738-749, 1984.

\_\_\_\_\_. Rediscovering institutions. New York: **Free Press**, 1989.

MINAYO, M.C.S. (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1996.

NORTH, D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge: **Cambridge University Press**, 1990.

OFFE, C. Institutional Design. In **Encyclopedia of Democratic Thought**. Ed. P.B. Clarke and J. Foweraker. London: Routledge, 2001.

OSTROM, E. Toward a Behavioral Theory Linking Trust, Reciprocity and Reputation. In Ostrom, E. e Walker J. (eds) **Trust and Reciprocity: Interdisciplinary Lessons From Experimental Research**. New York: Russell Sage Foundation, 2003.

\_\_\_\_\_. Understanding Institutional Diversity. **Princeton University Press**, 2005.

PEIXINHO, A.M.L.; ABRANCHES, J.; BARBOSA, N. V.S. **Política de alimentação escolar a partir da estratégia Fome Zero**. Brasília: FNDE/MEC, s.d.

PEIXINHO, A.M.L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, 18(4):909-916, 2013.

PEREIRA DE QUEIROZ, Maria Isaura. **Variações sobre a técnica do gravador no registro da informação viva**. São Paulo: T.A.Queiroz, 1991.

PETERS, Guy B. Institutional theory in political science: **the new institutionalism**. London: Pinter, 1999.

PIERSON, P.; SKOCPOL, T. Historical institutionalism in contemporary political science. Pp. 693–721 in Political Science: **State of the Discipline**, ed. I. Katznelson and H. V. Miller. New York: Norton, 2002.

POWEL, W.W. Expanding the Scope of Institutional Analysis. In DiMaggio, P. e Powell, W.W. (eds.) **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

PUTNAM, Robert. The Prosperous Community: Social Capital and Public Life. **The American Prospect**. n. 13, 1993. Disponível em: <http://epn.org/prospect/13/13putn.html> Acesso em:

SACCO DOS ANJOS, F.; BECKER, C. Agricultura familiar e mercados institucionais: O desenvolvimento como liberdade. **Rev. Econ. NE**, (suplemento especial) Fortaleza, v. 45, p. 92-101, 2014.

SCHMID, A.A. **Conflict and Cooperation: Institutional and Behavioral Economics**. Blackwell, Malden, MA: 2004.

SCOTT, W. R. **Institutions and Organizations**. London: Sage Publications, 1995.

SPINELLI, Maria A.S.; CANESQUI, Ana Maria. O programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979 - 1995). **Revista de nutrição**, n.15, v.1, p.105-117, 2002.

STEFANINI, Maria L.R. **Merenda escolar: história, evolução e contribuição no atendimento das necessidades nutricionais da criança**. Doutorado (Tese de Doutorado em Saúde Pública) – Programa de Pós-Graduação de Saúde Pública (USP). São Paulo (SP), 1997.

TAKAGI, Maya. **A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios**. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia (IE/UNICAMP), Campinas (SP), 2006.

THELEN , K.;STEINMO,S. Historical institutionalism in comparative politics. In Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis, ed. S. Steinmo, K. Thelen, and F. Longstreth. Cambridge: **Cambridge University Press**, 1992.

TRICHES, R. M. **Reconectando a produção ao consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar**. Doutorado (Tese de Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS), 2010.

TRICHES, R.M.; SCHNEIDER, S. Reconstruindo o “elo perdido”: A reconexão da produção e do consumo de alimentos através do Programa de Alimentação Escolar no município de Dois Irmãos (RS). **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 17, n., p. 1-15, 2010.

TURPIN, Maria H. **A alimentação escolar como vetor de desenvolvimento local e garantia de segurança alimentar e nutricional**. Mestrado (Dissertação de Mestrado) – Instituto de Economia/UNICAMP, 2008.

WILLIAMSON, Oliver. E. Market and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. New York: **The Free Press**, p. 286, 1975.

WEAVER, R.K; ROCKMAN, B. A. **Do institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad**. Washington, DC: Brookings, 1993.

WEBER, M. Peasants into Frenchmen: **The Modernization of Rural France**. London: Chatto and Windus, 1977.

ZUCKER, L. G. Organizations as institutions. In Samuel B. Bacharach (ed.), Perspectives in **Organizational Sociology: Theory and Research**. ASA Series, vol.2. Greenwich, CT: JAI Press (forthcoming), 1983.

## Apêndices A

Roteiro preliminar para a realização das entrevistas com os gestores responsáveis pelo setor de alimentação escolar da prefeitura:

Dados gerais:

Nome do entrevistado:

Situar a atuação do gestor (tempo na função e suas atribuições):

a) Quando começaram as compras para a agricultura familiar? Por que em 2010, o percentual de aquisição foi praticamente insignificante? Por que não houve aquisições em 2011 e 2012? O que ocorreu que favoreceu as aquisições em 2013 e 2014?

b) Caracterizar estas aquisições em termos de organizações da agricultura familiar (número e características), produtos comercializados e organização de funcionamento (quais são as regras mínimas, dias de entregas, horários de entregas, condições etc.).

c) Quais as principais dificuldades para as compras da agricultura familiar? O que tem dificultado a execução do Artigo 14 da Lei. 11.947?

d) Quais dificuldades a agricultura familiar tem enfrentado para participar do PNAE? (investigar, dentre outros elementos, as dificuldades de atender as normas estabelecidas em termos de qualidade dos alimentos e regularidade das entregas

d) Há elementos que têm favorecido ou que têm contribuído para a execução do PNAE em Pelotas?

e) Quais as diferenças em termos de procedimentos, dificuldades e facilidades na execução das Chamadas Públicas e da Licitação?

f) Quais as regras da Lei 11.947 e da Resolução nº 4, de 2 de Abril de 2015 que são mais difíceis de executar?

g) como são estabelecidos os preços dos produtos da agricultura familiar adquiridos no Programa?

h) Há dificuldades de adquirir produtos minimamente processados ou agroindustrializados?

i) O que mudou na rotina dos gestores para viabilizar as compras da agricultura familiar? Dá muito trabalho ou é muito complicado comprar da agricultura familiar? Por quê?

## Apêndices B

Roteiro preliminar para os gestores vinculados ao setor financeiro da prefeitura:

Dados Gerais:

Nome do entrevistado:

Contextualizar a atuação do entrevistado:

a) Como estão as aquisições de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar?

b) Quais as principais dificuldades para realizar ou ampliar as aquisições de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar?

c) Quais são as principais regras envolvidas na execução do PNAE que são mais difíceis de atender? Por que?

d) quais as principais dificuldades ou desafios para a realização das Chamadas Públicas? Dá muito mais trabalho que a Licitação?

f) Como são administrados os recursos financeiros para as compras do PNAE?

## Apêndices C

Roteiro preliminar para entrevistas com as organizações da agricultura familiar que participam do Programa:

Dados gerais:

Nome da organização e do entrevistado:

Contextualizar a organização e a atuação do entrevistado:

a) Descrever desde quando a organização comercializa alimentos para o PNAE. Caracterizar a participação (número de agricultores que comercializam, quais produtos etc.)

b) Para participar do PNAE, a organização contou com algum apoio? (Emater, prefeitura, Cecane etc.)

c) Quais as principais dificuldades para participar do PNAE? Foi difícil conseguir a DAP jurídica? É difícil atender aos regramentos da Chamada Pública?

d) São estabelecidos acordos com outras organizações de agricultores para atenuar custos, dividir estruturas, agilização da logística de entrega dos produtos, entre outras ações, para facilitar o fornecimento ao PNAE? Se sim, exemplifique. Se não, Por quê?

d) O que tem facilitado, contribuído para a participação da organização no PNAE?

f) Como se dá a comunicação entre os cooperados? (Reuniões, telefone, internet?)

g) A cooperativa já pensou em entregar os alimentos diretamente para as escolas?

h) Que dia são feitas as entregas dos alimentos? Onde ? Quais as facilidades e dificuldades para isso?

i) Que dia é feita a colheita para a entrega? Em estrutura de acondicionamento? Oque acontece se ate a entrega o alimento perder qualidade?

j) quais benefícios vocês encontram na participação do GT do cooperativismo? E no GT da alimentação escolar?

k) já houveram problemas com recebimentos referente ao fornecimento do PNAE?

I) Quais dificuldades a agricultura familiar tem enfrentado para participar do PNAE? (investigar, dentre outros elementos, as dificuldades de atender as normas estabelecidas em termos de qualidade dos alimentos e regularidade das entregas

## Apêndices D

Roteiro preliminar para as entrevistas com as organizações mediadoras (Emater, Cecane , entre outras.)

Nome do entrevistado:

Contextualizar a atuação do entrevistado:

- a) há quanto tempo à organização atua em prol desse mercado institucional?
- b) Como estão as aquisições de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar no município (quem participa, quanto percentual foi atingido)?
- c) Quais as principais dificuldades para a agricultura familiar participar desse mercado institucional?
- d) Quais são as ações realizadas para cooperar com a participação dos agricultores nesse mercado institucional?
- f) Qual o numero de pessoas envolvidas nessas ações?
- g) Com que frequência à organização atua frente aos atores envolvidos nesse mercado institucional?
- h) Como você percebe o nível de confiança entre a Emater (outros) e os agricultores familiares?
- i) Como você percebe o nível de confiança entre a Emater (outros) e os setores da Prefeitura Municipal de Pelotas?