



Encontro Internacional sobre Gestão
Empresarial e Meio Ambiente

AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR E ALIMENTAÇÃO ESCOLAR QUE REFERENCIAM O DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL

MARCIO HENRIQUE DA SILVA

CENTRO UNIVERSITÁRIO DAS FACULDADES ASSOCIADAS DE ENSINO - FAE
marciohsilva@yahoo.com.br

LUCIEL HENRIQUE DE OLIVEIRA

EAESP - Fundação Getúlio Vargas
luciel.oliveira@fgv.br

AValiação das Políticas Públicas Voltadas para a Agricultura Familiar e Alimentação Escolar que Referenciam o Desenvolvimento Local Sustentável

RESUMO

Por meio de estudo de caso múltiplo em quatro municípios do Estado de Minas Gerais, este trabalho teve como objetivo investigar como os produtores da agricultura familiar e pais de alunos de escolas públicas percebem as políticas voltadas para a agricultura familiar e alimentação escolar que referenciam o desenvolvimento local sustentável, com o propósito de avaliar a percepção dos principais atores sobre as mudanças ocorridas entre os anos de 2010 e 2013. Os dados foram coletados por questionários, entrevistas, análise de documentos públicos e sítios da Internet. A análise com abordagens quanti-qualitativas apontou resultados importantes em prol da agricultura familiar segundo os próprios produtores e notável melhoria na qualidade da merenda percebida pelos pais de alunos. Em 2010, os municípios pesquisados não haviam colocado em prática as aquisições da agricultura familiar por chamada pública e em 2013 todos já estavam realizando, porém, com algumas deficiências quanto ao volume adquirido, falta de pessoal qualificado, pouca participação da sociedade civil e necessidade de apoio integrado dos diversos atores envolvidos. A pesquisa revelou que muitos pais não conhecem o CAE e muitos produtores familiares encontram dificuldades ao providenciar a documentação necessária para fornecer alimentos às unidades executoras do PNAE.

Palavras-chave: Alimentação Escolar. Agricultura Familiar. Desenvolvimento Local Sustentável. Políticas Públicas.

EVALUATION OF PUBLIC POLICIES AIMED AT FAMILY FARM AND FOOD SCHOOL REFERENCING LOCAL SUSTAINABLE DEVELOPMENT

ABSTRACT

Through study of four multiple cases in cities in the State of Minas Gerais/Brazil, this work intends to perception evaluate that producers in family farms programs and the parents of students in public schools. We analyzed the policies for family farms programs and food in schools that have the local sustainable development. The purpose is to assess the knowledge of them about changes that happened between the years 2010-2013. To collect data we use questionnaires, interviews, public documents and internet sites. The quantitative-qualitative data approaches showed significant results in support of agricultural family programs, according to producers. Parents of pupils noticed improvements in school food. In 2010, towns researched had not put in practice the public calls for agriculture programs but by 2013 all of them had it in place. However, they had deficiencies according volumes of scale, lacked qualified personnel, a low involvement of civil society and needed the integral support of many players involved in the process. The researched reviewed that many parents do not know the CAE and farmers in the family agricultural programs had problems to provide all documents to supply food to the executing bodies of the PNAE.

Keywords: School Meals. Family Farming. Sustainable Local. Development. Public Policy.

1 INTRODUÇÃO

Avaliar as políticas públicas voltadas para a agricultura familiar e alimentação escolar que referenciam o desenvolvimento local sustentável foi o objetivo geral do presente artigo, considerando para tanto o crivo dos produtores da agricultura familiar, pais de alunos de escolas públicas e outros atores diretamente envolvidos.

Considerando a importância das políticas públicas que promovem melhorias na alimentação escolar e apoiam a agricultura familiar, justifica-se o estudo como tentativa de investigação dos resultados alcançados sob o ponto de vista de seus atores finais – agricultores da agricultura familiar e alunos de escolas públicas – desde a publicação da resolução CD/FNDE nº 038/2009 (CD/FNDE, 2009).

De modo específico, mediante estudo de caso múltiplo envolvendo quatro municípios do Estado de Minas Gerais, buscaram-se as respostas desejadas em identificar e conhecer como os agricultores da agricultura familiar e pais de alunos de escolas públicas, das localidades em estudo, percebem os efeitos das políticas públicas voltadas para a alimentação escolar, fortalecimento da agricultura familiar, desenvolvimento local sustentável e participação social, propostas pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) a partir da publicação da referida resolução.

O despertar para a temática da pesquisa se deu após constatação de que, na atualidade, alguns pequenos municípios mineiros declaram não conhecer os aspectos sustentáveis das compras públicas, mas ao mesmo tempo, se esforçam para cumprir os procedimentos com as compras de alimentos para escolas públicas com recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE) – já que o recurso liberado está condicionado à realização de compras da agricultura familiar.

A literatura contemporânea sobre os programas e políticas públicas voltadas para agricultura familiar e alimentação escolar mostra os resultados destas ações proporcionaram mudanças significativas para os atores envolvidos: os objetivos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) abrangem a constituição de um polo institucional de demanda de alimentos da agricultura familiar, provisão de subvenções ao consumo de alimentos para população em risco alimentar-nutricional e política agrária (DELGADO et. al, 2005); o PNAE garante a segurança alimentar (BELIK;CHAIM,2009), buscando desenvolver hábitos alimentares saudáveis e oferecer alimentos mais adequados ao público alvo além de contribuir com os hábitos locais (TEO;MONTEIRO, 2012).

Entretanto, ressalta-se que a culminância da proposição do estudo de caso múltiplo se deu pelo seu caráter inédito, não havendo ocorrência na literatura de publicações abordando a percepção dos agricultores da agricultura familiar e alunos de escolas públicas – através dos pais quanto aos programas de governo aplicados nos últimos anos.

2 REVISÃO LITERÁRIA

A busca pelo desenvolvimento sustentável tornou-se uma preocupação de âmbito global (FERRARINI, 2012; ROMEIRO, 2012). Países desenvolvidos e de desenvolvimento tardio precisam assumir seus compromissos com a proteção ao meio ambiente, uso racional dos recursos naturais, direitos humanos, políticas públicas e qualidade de vida de sua população. Dentre os países colonizados, o Brasil foi vitimado pelo modelo exploratório não sustentável no período de colonização e, em ocasião semelhante agora na atualidade, enfrenta alguns desafios na busca do desenvolvimento sustentável (MELO et al., 2012). Neste contexto, o poder público necessita de um planejamento estratégico, esforço político e inteligência para reduzir as diferenças sociais e econômicas entre os brasileiros. A integração entre poder público, sociedade civil e comunidades locais a fim de produzir o suficiente para

alimentar a nação e conquistar espaço entre os países desenvolvidos, historicamente, articuladores de acordos que beneficiam prioritariamente os países economicamente desenvolvidos (FERRARINI, 2012).

Uma nação em desenvolvimento necessita se empenhar quanto ao seu papel proposto na educação para que possa construir, a partir do conhecimento adquirido, caminhos que levam a uma vida digna, equilíbrio econômico e espaço internacional na oferta da prática de liberdade, da autonomia e pensamento crítico tão demandando (LIMA, 2003).

No Brasil, a questão da produção agrícola merece tratamento especial porque está relacionada a um potencial reconhecido e disputado por brasileiros e estrangeiros. Com uma extensão territorial de destaque, clima favorável e abundância de recursos naturais o país precisa estruturar suas frentes produtivas para desenvolver de forma sustentável e elevar o padrão de vida de seu povo, principalmente, dos menos favorecidos (SACHS, 2001). As políticas públicas aqui desenvolvidas nos últimos retratam esforços no sentido de contribuir com o Desenvolvimento Local Sustentável e melhoria de vida da população (FERRARINI, 2012).

No campo da educação, o Estado tem sua responsabilidade definida pela Constituição de 1988, através do art. 208, inciso VII, que define como dever do Estado efetivar a educação a partir de diversos programas suplementares, inclusive de alimentação (CD/FNDE, 2009).

A implantação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento local em consonância com os conceitos de desenvolvimento sustentável fica evidente no art. 3º, inciso IV da Resolução/CD/FNDE nº 038/2009 substituído pelo inciso V do art. 2º da Resolução/CD/FNDE nº 026/2013. Uma das diretrizes do Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) é o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local, preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos (CD/FNDE, 2009).

Uma das etapas para execução de compras públicas sustentáveis é encontrar um produto sustentável do ponto de vista social, além do ambiental e, quando estes dois critérios são associados nomeia-se sustentabilidade socioambiental. O consumo de produtos agrícolas orgânicos produzidos por pequenos agricultores familiares, por exemplo, para alimentação escolar nos municípios. Esta afirmação confere equidade através de um sistema decisório participativo. Neste contexto, percebe-se que o caminho para a justiça social precisa ser trilhado pelo poder público, fornecedores e comunidade escolar por meio da participação nas decisões e efetiva construção de uma sociedade integrada (BIDERMAN et al, 2008).

A preocupação com a agricultura familiar tem estimulado o desenvolvimento de políticas voltadas para a manutenção do modelo familiar em conjunto com o modelo comercial e não apenas o aumento da produção agrícola pautado em grande escala (SACKS, 2010). O PNAE é uma das mais importantes estratégias adotadas pelo Governo Federal com vistas à melhoria das condições de segurança alimentar e nutricionais da população escolar, ou seja, é uma legitimação acerca da importância de se avaliar os resultados dos programas de governos a partir do ponto de vista dos pais de alunos que recebem alimentos da agricultura familiar bem como dos agricultores familiares que fornecem alimentos conforme as diretrizes dos programas (GALLINA et al, 2012).

A Comissão Nacional da Alimentação (CNA) deu início no ano de 1954 a uma série de programas voltados para a alimentação escolar e em 1988 ganhou abrangência nacional a partir da Constituição Federal. No ano de 1994, com a descentralização do PNAE, os municípios passaram a distribuir os recursos financeiros, aumentando a eficiência do programa (BELIK; CHAIM, 2009). Embora o programa seja controlado pelo governo federal, são estados e municípios que colocam as ações em prática, na condição de unidades

executoras utilizando recursos do FNDE para comprar alimentos para as escolas (BADUE; CHMIELEWSKA, 2011)

De acordo com o art. 2º, inciso IV da Resolução/CD/FNDE nº 038/2009, que vigorou até julho de 2013, a sustentabilidade e a continuidade, que visam o acesso regular e permanente à alimentação saudável e adequada são princípios do PNAE (CD/FNDE, 2009). Desta forma, entende-se que este programa tem por objetivo buscar soluções sustentáveis para garantir a alimentação saudável para as crianças das escolas públicas. Esta resolução foi revogada pela resolução/CD/FNDE nº 026/2013 que trouxe em seu artigo 14º que a alimentação escolar deve pautar-se na sustentabilidade, sazonalidade e diversificação agrícola da região e na alimentação saudável e adequada (CD/FNDE, 2013).

No artigo 18º da Resolução/CD/FNDE nº 038/2009 fica definido que no mínimo 30% dos recursos repassados pelo FNDE devem ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. Percebe-se, portanto, que o programa estabelece critérios sólidos para vincular os objetivos voltados para a melhoria da alimentação escolar e apoiar a agricultura familiar. Outro aspecto importante diz respeito ao processo operacional do programa que possibilita a dispensa licitação, sem abrir mão dos princípios legais, para facilitar o processo de aquisição de alimentos com os recursos do FNDE (CD/FNDE, 2009).

Ainda o artigo 18º desta mesma resolução, cita que a qualidade dos alimentos deverá ser considerada conforme as normas previstas em lei. Este parâmetro é reforçado pela resolução/CD/FNDE nº 026/2013 que traz uma seção inteira para tratar do controle da qualidade dos alimentos com referências à legislação de alimentos definida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) do Ministério da Saúde (MS) e pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) (CD/FNDE, 2013).

A Resolução CD/FNDE nº. 038/2009 em consonância com a Resolução Conselho Federal de Nutrição (CNF) nº 358/2005 exigia que o cardápio fosse elaborado por nutricionista habilitado. Observar o cumprimento desta medida, mantida pela nova resolução em seu art. 12º, constitui também justificativa deste trabalho, bem como, a identificação se este direito é conhecido por pais de alunos de escolas públicas (CD/FNDE, 2009).

O país vive ao mesmo tempo o problema da exclusão dos pequenos agricultores dos mercados, resultando em altos níveis de pobreza no meio rural e um perfil nutricional complexificado pela dupla carga de morbidade associada às deficiências e a má qualidade do consumo alimentar. São escassos os estudos que abordam o papel das políticas que visam cruzar a produção e o consumo de alimentos. Analisando as diretrizes do PNAE, é possível perceber que o programa une a preocupação com a alimentação escolar e cria um canal de fortalecimento da agricultura familiar (TRICHES; SCHNEIDER, 2010).

O controle social na alimentação escolar é uma prática do consumo sustentável. Assim, o PNAE representa uma boa prática de consumo porque promove a aliança entre os produtores, os comerciantes e os consumidores, de forma responsável e justa, facilitando o acesso dos consumidores aos produtos e serviços da agricultura familiar, agroecológica, e da economia solidária a um preço justo, sem contar a remuneração mais justa e sob melhores condições de trabalho (BADUE; CHMIELEWSKA, 2011).

As políticas e programas voltados para alimentação escolar e agricultura familiar têm sido amplamente divulgados pelo governo através de sites na Internet, mídias sociais, sem contar a publicação padrão da legislação pertinente. As publicações de estudos acadêmicos já estão se tornando comuns nos últimos anos abordando temas como: alimentação escolar, segurança alimentar, agricultura familiar e políticas sociais. Não são comuns, porém, estudos avaliativos quanto aos resultados atingidos pelos últimos programas, em especial depois da publicação da resolução CD/FNDE nº 038/2009 (CD/FNDE, 2009).

Encontram-se na literatura alguns estudos importantes envolvendo Agricultura familiar, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), Assistência Técnica e Extensão Rural, Programa de Aquisição de Alimentos e Programa Nacional de Alimentação Escolar. Alguns destes merecem destaque neste trabalho em função da contribuição para o delineamento deste estudo de caso múltiplo.

Importantes resultados de pesquisas realizadas sobre a atividade do agronegócio da agricultura familiar no Brasil de 1995 a 2003 indicam que cerca de 1/3 do agronegócio são originários da produção agropecuária de agricultores familiares. O desempenho recente da agropecuária familiar e de todo o complexo a ela articulado tem sido positivo, superando as taxas de crescimento relativas ao segmento patronal. Cerca de 50% da produção oriunda da agricultura familiar vem de 81 microrregiões que detém maior valor bruto da produção. Portanto, é inegável que o desnível da agricultura familiar brasileira dificulta do desenho de programas capazes de resolver os problemas diversos registrados ao longo das últimas décadas. Assim, cabe ao governo e às comunidades promover medidas capazes de alterar os rumos da produção familiar, uma vez que esta configura como importante estratégia para o bem estar geral da sociedade (GUILHOTO et al, 2006).

Um estudo sobre a agricultura familiar no Brasil, com base no senso do IBGE de 95/96 e 2006, apontou um importante desequilíbrio regional do ponto de vista econômico entre as diversas regiões brasileiras. Como destaque, revelou-se que na região nordeste, com uma das menores produtividades médias, houve um crescimento significativo (85,6%) da agricultura familiar no período de 1996 a 2006 – muito acima do crescimento das demais regiões que foi de apenas 24,8%. Ainda, no mesmo estudo, apontou-se que os resultados dos programas voltados para a agricultura familiar trouxeram resultados positivos não apenas econômico, mas também induziram uma grande transformação na estrutura de distribuição, consumo, destino final e qualidade dos produtos, tais como a merenda escolar, redes municipais de abastecimento, o Programa Nacional de Biodiesel, o Agroturismo e outros, que aumentaram o espaço de comercialização e o valor agregado desses produtos (KAMIMURA et al., 2010).

A evolução da distribuição dos financiamentos do PRONAF entre as unidades de federação de 1999 a 2009 foi estudada, sendo realizada uma avaliação positiva do programa, revelando que ainda há uma grande defasagem no volume de recursos entre os estados do sul e estados do norte e nordeste. Entre os anos de 2007 e 2008 a distribuição piorou provavelmente, em função dos limites de renda estabelecidos para enquadramento no programa. Os resultados mostraram que ainda há falhas na distribuição dos recursos por não considerar a importância da agricultura familiar em cada estado (SOUZA et al, 2011).

3 METODOLOGIA

O estudo realizou-se por meio de uma pesquisa de natureza aplicada, cuja estratégia segue as diretrizes de um estudo de caso, ou seja, uma pesquisa empírica que investiga fenômenos contemporâneos em seu ambiente real (YIN, 2001) sendo possível ter uma visão de detalhes de um fenômeno, incluindo seu contexto (OLIVEIRA et al, 2006). Caracteriza-se ainda por exploratório, pois, sua investigação refere-se a problemas pouco conhecidos e com proposições idealizadas (YIN, 2001).

Entretanto, como a pesquisa fora realizada em quatro municípios do estado de Minas Gerais, caracterizou-se como um estudo de casos múltiplos, tendo assim, como propósito tornar o investigador intimamente familiarizado com cada caso como sendo uma entidade singular (YIN, 2001). Um aspecto que contribuiu para que não apenas um município fosse tomado como cenário da pesquisa foi o fato de existirem significativas diferenças no modelo de gestão do PNAE previstas na resolução/CD/FNDE número 038/2009 e

resolução/CD/FNDE número 026/2013, em especial, sobre o nível de descentralização dos recursos (BANDEIRA et al, 2013).

A escolha dos casos foi realizada com o propósito essencial de apurar características relevantes entre os municípios selecionados para compor cada caso. Para tanto se utilizou o módulo fiscal como critério, assim, os municípios que foram criados após 1980 tiveram o valor de seu módulo fiscal fixado por outros atos normativos do INCRA (INCRA, 1980). Nos municípios de Elói Mendes e Varginha o agricultor familiar pode ter um imóvel rural de até 104 ha (hectares) enquanto que em Monsenhor Paulo e Pouso Alegre este número vai até 120 ha. Também a justificativa de escolha dos casos se deu pela lógica subjacente com vistas à produção de resultados contrastantes apenas por razões previsíveis (YIN, 2001). O Quadro 1 apresenta algumas características básicas dos municípios selecionados.

Quadro 1: Dados sobre os municípios pesquisados

Município/MG	População	Características
Elói Mendes	25.220	Principais atividades econômicas: agricultura, pecuária, indústria e comércio. IDHM 2010: 0,685. PAA e PNAE implantados em 2010. Área territorial: 499,537 km ² .
Monsenhor Paulo	8.161	Pequeno município com pequeno número de alunos, muitas propriedades rurais e IDHM 0,721. Área territorial: 216,540 km ² .
Varginha	123.081	Possui o oitavo IDHM do estado (0,778), possui nutricionista há mais de vinte anos e adquire alimentos através do PAA de municípios vizinhos. Área territorial: 395,396 km ² .
Pouso Alegre	130.615	Com PIB da ordem de oito bilhões de Reais em 2013, é um dos municípios que tem se destacado no Sul de Minas. Possui nutricionista há onze anos e foi recomendado como estudo de caso pela Prefeitura de Poços de Caldas. Área territorial de Pouso Alegre: 543,068 km ² . O IDHM do município é de 0,774.

Fonte: IBGE (2010); PNUD-BR (2010)

As iniciativas do governo quanto à alimentação escolar são datadas da década de 1950. A iniciativa concreta voltada para agricultura familiar ocorreu com a instituição do PRONAF em 1996, onde o mesmo se ampliou posteriormente no de 2004. A partir da Resolução/CD/FNDE nº 038/2009, através de seu artigo 3º que define as diretrizes do PNAE e explicitamente apresenta o termo “desenvolvimento sustentável” com incentivo à compra de produtos da agricultura familiar para compor a alimentação das crianças de escolas públicas, constituindo-se assim um marco da ligação entre a alimentação escolar e a agricultura familiar que condiciona ações efetivas para o desenvolvimento local sustentável (DAMASCENO et al., 2011). Assim, este estudo avalia as mudanças proporcionadas essencialmente por esta resolução, na visão dos agricultores familiares e pais de alunos de escolas públicas. Considerando que a resolução foi publicada no mês de julho e a administração pública teve condições de iniciar as atividades previstas somente no próximo ano, já que a maior parte das ações demanda mudanças no orçamento e estruturação da administração pública municipal; registra-se que o período de avaliação corresponde de janeiro de 2010 até dezembro de 2013.

Quanto aos procedimentos para coleta de dados, entrevistas foram realizadas com uma seleção de atores sociais ligados a cada proposição elaborada. No caso dos pais de alunos e produtores da agricultura familiar foram aplicados os questionários, resultando em uma pesquisa estruturada. Quanto aos profissionais de nutrição, membros do CAE e técnicos de extensão rural foram aplicadas entrevistas semiestruturadas. E para completar a coleta, foram consultadas as chamadas públicas – processos especiais para aquisição formalizada com

dispensa a licitação, nos casos previstos em lei – referentes às aquisições de alimentos para as escolas a partir da análise de documentos.

Para a análise dos foi elaborado um banco de dados utilizando uma ferramenta de código aberto e sem custos, denominada *Firebird* – uma metodologia garante tanto a organização dos dados e das consultas estruturadas quanto garante a maior facilidade para realizar cruzamentos de dados para gerar informações verificáveis.

O questionário aplicado aos pais de alunos foi analisado quantitativamente por meio de estatística descritiva e ponderação de correlação de *Pearson*. Utilizou-se a planilha eletrônica *Microsoft Excel 2010* tanto para processamento da estatística descritiva como cálculo do coeficiente de Correlação de *Pearson*.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

O Quadro 2 apresenta um resumo das asserções de todos os municípios pesquisados.

Quadro 2: Resumo das asserções de todos os municípios pesquisados

Proposição	Elói Mendes	Monsenhor Paulo	Varginha	Pouso Alegre
Os programas voltados para agricultura familiar que possibilitam o fornecimento direto de alimento para as escolas públicas estão em pleno funcionamento.	+	+	+	+
A renda dos produtores rurais da agricultura familiar que fornecem alimentos com base nas resoluções do FNDE aumentou após aplicação do PNAE.	+	+	+	+
A qualidade da alimentação escolar melhorou depois que as resoluções do FNDE passaram a exigir que o cardápio escolar seja elaborado por nutricionista qualificado.	+	+	+	+
As prefeituras conseguem aproveitar 100% dos recursos oferecidos pelo FNDE, considerando as exigências do desenvolvimento local sustentável (30% destinados a Agricultura Familiar).	+	+	+	+
Os pais de alunos sabem se a alimentação de seus filhos nas escolas públicas é preparada por nutricionista.	-	-	-	-
O conselho de Alimentação Escolar (CAE) tem sido utilizado com eficiência pela comunidade para auxiliar na fiscalização dos agentes envolvidos.	-	-	-	-
Os programas vigentes de alimentação escolar contribuem para a formação de hábitos alimentares saudáveis.	+	+	+	+
Os pais de alunos conhecem o CAE e participam de suas atividades.	-	-	-	-
A burocracia constitui barreira para o fornecimento de alimentos por agricultores familiares às prefeituras e escolas públicas.	-	-	-	-
A dieta alimentar fornecida sob orientação de nutricionista em escolas públicas inclui alimentos considerados inapropriados para crianças ou fora dos padrões recomendados pelo CFN.	+	+	+	+

Fonte: Elaborado pelos autores.

De acordo com o resumo das asserções de todos os municípios pesquisados apenas três proposições teóricas não se confirmaram em todos os municípios. O município de Elói Mendes/MG teve o maior número de asserções negativas associadas à divulgação dos programas, do funcionamento do CAE e participação da comunidade. Como solução, algumas iniciativas podem ser adotadas para melhorar a atuação dos conselhos, tais como a realização de curso de capacitação e a criação de uma rede de apoio local podem fomentar a participação da população (BELIK; CHAIM, 2009).

Os dados coletados pelo formulário de pais de alunos foram analisados estatisticamente. De acordo com os mesmos, 55% dos alunos se alimentam da merenda oferecida na escola. Este número representa uma forte indicação de que a merenda agrada a maioria. Em contrapartida, 40% dos alunos só aceitam a merenda dependendo do cardápio. Portanto, há uma parte considerável dos alunos que precisam levar alimento para as escolas, considerando além destes, 5% que já levam todos os dias, de acordo os dados coletados.

Apurou-se que 50% das crianças elogiam a merenda que recebem. Considerando a diversidade do cardápio e o fato deste ser elaborado por nutricionista qualificado – pode se dizer que há muito que melhorar. O teste de aceitabilidade, aplicado geralmente quando há alterações no cardápio, poderia ser utilizado para identificar os itens que menos agradam o alunado em busca de aumentar o índice de elogio. De acordo com a nutricionista investigada a equipe já realizou testes de aceitabilidade para melhorar a aceitação da merenda. Também, há ainda que se considerar o aspecto da educação alimentar. Os alunos precisam ser instruídos sobre a importância de uma dieta equilibrada e adequada à sua fase de desenvolvimento. Cabe à escola o papel de educar quanto alimentação adequada.

Identificou-se que 63% dos alunos nunca reclamaram da alimentação fornecida na escola. Por outro lado, 33% reclamam às vezes e 4% sempre reclamam. O número de alunos que disseram levar merenda todos os dias foi de 20 – aproximadamente 5% da amostra. Destes, 13 alunos nunca elogiaram, portanto, desconhecem a alimentação fornecida, e por isto não poderiam mesmo elogiar – mas 16 deles nunca reclamaram, o que é mais coerente para quem não conhece.

Apurou-se que 319 respostas em relação à ciência de que os alimentos oferecidos na escola são fornecidos pela Agricultura Familiar. Este número aponta que o PNAE é pouco conhecimento pelos pais de alunos e desperta para a necessidade de maior divulgação nas comunidades para orientar os pais de alunos sobre o tipo de alimentação que seus filhos estão recebendo na escola.

Preocupante foi o resultado acerca da oferta de merenda na escola, onde 106 dos alunos questionados mencionaram que esta nem sempre acontece. Tal constatação pode ser um fator motivador para que outros levantamentos sejam realizados a fim de identificar se realmente as escolas deixam de oferecer a merenda conforme previsto no PNAE. De acordo com a resolução 038/209 do FNDE, em seu art. 43º, cita que a escola deve oferecer três refeições diárias. A resolução 026/2013, por sua vez, é mais exigente e estabelece a partir do seu art. 14º o mínimo de necessidades nutricionais por faixa etária. Portanto, caso a escola não esteja oferecendo merenda todos os dias deverá ser denunciada ao FNDE (CD/FNDE, 2009).

Ao analisar os dados consolidados dos quatro estudos de caso, percebeu-se uma realidade aproximada. No município de Monsenhor Paulo/MG, o maior problema reside no baixo volume adquirido da agricultura familiar. Elói Mendes/MG já está muito próximo de atingir 30% e até mesmo superar esta marca. De modo geral, estes municípios ainda estão buscando formas de atender à legislação e necessitam de apoio para implementarem os programas de modo efetivo. Embora os municípios menores tenham maiores dificuldades em cumprir todas as exigências, os municípios maiores também estão encontrando dificuldades semelhantes, principalmente porque demandam mais recursos para atender todas as escolas.

Em Elói Mendes/MG o que chama a atenção é o desconhecimento dos pais quanto ao CAE e pequeno número de reuniões. Ambos os municípios ainda não conseguiram comprar 30% da agricultura familiar. Nota-se que esta baixa atuação dos conselheiros pode ser o motivo de não ter atingido os 30% previstos.

Os municípios de Varginha/MG e Pouso Alegre/MG já estão mais avançados quanto à aquisição da agricultura familiar. Nos últimos anos, o volume ultrapassou com folga os 30%. Quanto à participação de pais de alunos e sociedade civil, notou-se que em todos os casos estudados ainda há uma participação tímida. Este aspecto necessidade de maior atenção dos programas para estimular o desenvolvimento social e enraizar a busca pelo empoderamento das comunidades a partir de órgãos como o CAE e CMDRS.

No Quadro 3 são organizados os valores consolidados de 2010 a 2013 com a proporção global da agricultura familiar. É possível perceber que os municípios de Elói Mendes/MG e Monsenhor Paulo/MG ficaram longe de atingir os 30% previstos, mas, Varginha/MG e Pouso Alegre/MG atingiram mesmo considerando que no ano de 2010 não conseguiram comprar a partir de chamadas públicas.

Quadro 3: Consolidação dos recursos do FNDE e contrapartida da prefeitura

Município - MG	Nº de alunos	Recursos do FNDE	Contrapartida	Agricultura Familiar	Adquirida da AF (%)	Valor por aluno R\$
Elói Mendes	10.133	721.542,40	1.687.512,55	128.796,31	17,85%	1,19
Monsenhor Paulo	3.380	236.769,60	523.133,24	5.916,92	2,5%	1,12
Varginha	43.425	3.122.952,80	7.444.893,12	1.477.271,97	47,3%	1,22
Pouso Alegre	65.666	5.101.018,00	10.190.844,79	1.579.468,23	30,96%	1,16

Fonte: Elaborada pelos autores.

Quanto ao valor por aluno não há muita diferença, com um custo mais elevado para Varginha/MG que terceirizou o serviço de merenda escolar.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os agricultores familiares, que nos últimos anos forneceram alimentos para a prefeitura a partir do PNAE, perceberam que o programa contribui com o seguimento e estimula a produção diversificada, com preocupação quanto à qualidade. Por outro lado, a alimentação escolar com cardápio elaborado por nutricionista habilitado, alimentos locais frescos e diversificados já apresenta resultados importantes de melhoria e à medida que se estabelece um sistema circular de alimentação escolar, fundamentado no desenvolvimento local sustentável. A alimentação do alunado de escolas públicas condicionada à agricultura familiar surge como um arranjo evoluído que valoriza a agricultura e estimula a participação das comunidades locais nas políticas públicas.

Dentre as dez proposições estudadas, apenas três não se confirmaram em todos os municípios. O município com maior número de proposições não assertivas foi Elói Mendes/MG – tratado como caso piloto. Dentre as diversas descobertas, torna-se necessário destacar que:

- (1) Os programas voltados para aquisição de alimentos da agricultura com dispensa licitação – PAA e PNAE – estão em funcionamento em três dos municípios pesquisados;
- (2) A renda dos produtores rurais da agricultura familiar que fornecem alimentos com base nas resoluções do FNDE aumentou após aplicação do PNAE;

- (3) A qualidade da alimentação escolar melhorou depois que as resoluções do FNDE passaram a exigir que o cardápio escolar fosse elaborado por nutricionista qualificado;
- (4) As prefeituras conseguem aproveitar 100% dos recursos oferecidos pelo FNDE e ainda complementam o valor para atender à demanda nutricional do alunado. Porém, algumas prefeituras não conseguem comprar o mínimo de 30% da agricultura familiar estipulados pelas resoluções do FNDE, mas, por outro lado, o fundo não aplicou penalidades nos municípios pesquisados que não atingiram a marca de 30%;
- (5) Muitos pais de alunos (59,6%) não sabem que a alimentação de seus filhos é preparada por nutricionista;
- (6) Embora exista Conselho de Alimentação Escolar (CAE) em todos os municípios pesquisados a comunidade não participa efetivamente ou desconhece a sua existência. A divulgação do CAE, geralmente, fica a cargo dos diretores de escolas, que nem sempre focam em divulgar continuamente;
- (7) Os programas vigentes de alimentação escolar contribuem para a formação de hábitos alimentares saudáveis, porém ainda há escolas que fornecem alimentos não recomendados pelas resoluções do FNDE;
- (8) A maioria dos pais de alunos de escolas públicas desconhece o CAE (65,7%) e, portanto, poucos participam de suas atividades;
- (9) Mesmo com dispensa licitação, a burocracia constitui barreira para o fornecimento de alimentos por agricultores familiares às prefeituras e escolas públicas. Os produtores não se organizaram o suficiente e carecem de apoio dos envolvidos – órgão de extensão e prefeituras. A maioria considera que providenciar a documentação exigida é o maior desafio;
- (10) A dieta alimentar fornecida sob a orientação de nutricionista em escolas públicas inclui alimentos considerados inapropriados para crianças ou fora dos padrões recomendados pelo CFN. Esta prática se justifica pela pouca maturidade das políticas vigentes, aquisição tímida da agricultura familiar e falta de recursos humanos e infraestrutura de apoio, principalmente, nos municípios menores.

Assim, o objetivo da pesquisa – de testar as proposições teóricas – foi atingido. Todos os envolvidos, de modo geral, reconhecem que os programas em funcionamento contribuem com a merenda escolar e com a agricultura familiar, sendo considerados como principais o PAA e o PNAE, pois, aproximam a agricultura familiar da alimentação escolar.

Os principais papéis relativos à execução do PNAE são:

- (1) Unidades Executoras – representadas por prefeituras, secretarias estaduais e secretaria distrital que devem manter nutricionista habilitado que assuma responsabilidade técnica do programa, possuir cozinhas e refeitórios suficientes para três refeições diárias e inserir no plano político pedagógico o tema Alimentação Saudável e Adequada;
- (2) CAE – formado por representantes do executivo, profissionais da educação, pais de alunos e sociedade civil, tem papel de fiscalizar o uso dos recursos destinados à alimentação escolar, qualidade da alimentação, prestar contas dos recursos repassados pelo FNDE e denunciar abusos ou irregularidades dos envolvidos;
- (3) Órgão de extensão rural – deve cadastrar as unidades articuladoras e apoiar os produtores familiares;
- (4) Unidades articuladoras – representadas por associações de produtores ou sindicatos de produtores rurais deve elaborar os projetos de venda para as unidades executoras e assessorar a articulação de grupo informal com o ente público contratante na relação de compra e venda, como também, comunicar ao controle social local a existência do grupo, sendo esse representado prioritariamente pelo CAE, CMDRS e COMSEA.

Nos quatro municípios pesquisados foi possível perceber que o trabalho do extensionista da EMATER é fundamental para o funcionamento dos programas PAA e PNAE. Este profissional precisa compreender bem o seu papel como veículo da pedagogia de ATER que visa dar condições para que o produtor possa andar com as próprias pernas. Os melhores exemplos de funcionamento do PNAE ocorrem em municípios onde os produtores compõem organizações formais como associações, sindicatos e conselhos, como o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS). O técnico extensionista precisa articular organizações como a prefeitura municipal, sindicatos, instituições bancárias e produtores para estabelecer objetivos de crescimento.

A pesquisa relevou que os municípios não estão aplicando o teste de aceitabilidade da merenda, previsto nas resoluções do FNDE, exceto Pouso Alegre/MG. Revelou, também que, cerca de 80% dos produtores pesquisados informaram que o fornecimento de alimentos para a prefeitura melhorou a condição econômica e revelaram que desejam aumentar a produção para atender melhor as unidades executoras. Atualmente, o limite anual do PNAE por família é de R\$ 20.000,00.

Assim, foi possível concluir que o modelo de políticas públicas adotados nos últimos anos para sanar problemas crônicos do êxodo rural, alimentação e nutrição escolar, impacto ambiental e responsabilidade social evidenciou-se a partir da sedimentação da nova mentalidade democrática, do empoderamento e da ação coletiva para o bem geral da população e criação de mecanismos formais para execução descentralizada e favorável ao desenvolvimento local. Resta evoluir e disseminar a cultura do desenvolvimento local como forma de desenvolver de modo menos insustentável.

REFERÊNCIAS

BADUE, A. F. B.; CHMIELEWSKA, D. **Controle social na alimentação escolar: caminhos para a prática de consumo sustentável**. São Paulo: Instituto Kairós, 2011.

BANDEIRA, L. M.; CHAGAS, C M DOS S.; GUBERT, M B.; TORAL, N.; MONTEIRO, R A. Análise dos pareceres conclusivos dos Conselhos de Alimentação Escolar sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Revista de Nutrição**, v. 26, n. 3, p. 343–351, jun. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rn/v26n3/09.pdf>>. Acesso em: 2 mar. 2014.

BELIK, W.; CHAIM, N. A. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Revista de Nutrição**, n. 5. v. 22, p. 595–607, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732009000500001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 21 jan. 2013.

BIDERMAN, R.; MACEDO, L S V de.; MONZOLI, M.; MAZON, R. **Guia de compras públicas sustentáveis – Uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável**. 2. ed. São Paulo: ICLEI/Governos Locais pela Sustentabilidade, Secretariado para América Latina e Caribe (LACS), 2008.

CD/FNDE. Resolução no 038/2009, 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. **Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação**, Brasília, DF, 16 jul.

2009. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/arquivos/category/22-2009?download=57:res038-16072009>>. Acesso em: 24 jan. 2012.

DAMASCENO, N. P.; KHAN, A. S.; LIMA, P. V. P. S. O impacto do Pronaf sobre a sustentabilidade da agricultura familiar, geração de emprego e renda no Estado do Ceará. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 49, n. 1, p. 129–156, mar. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032011000100006&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 3 mar. 2013.

DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. da.; OLIVEIRA, J. J. de. **Avaliação do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar** (PAA). Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2005. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1145.pdf>. Acesso em: 1 fev. 2013.

FERRARINI, A. V. Desenvolvimento local integrado e sustentável: uma metodologia para políticas e programas de superação da pobreza. **Interações** (Campo Grande), n. 2. v. 13, p. 233–241, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-70122012000200010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 jan. 2013.

GALLINA, L. S.; TEO, C. R. P. A.; MUNARO, P. S.; OLIVEIRA, V. S. H. DE. Representações sobre segurança alimentar e nutricional nos discursos de um Conselho de Alimentação Escolar. **Saúde e Sociedade**, v. 21, n. 1, p. 89–102, mar. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902012000100010&lng=pt&nrm=iso&tlng=en>. Acesso em: 18 maio. 2014.

GUILHOTO, J. J. M.; SILVEIRA, F. G.; ICHIHARA, S. M.; AZZONI, C. R. A importância do agronegócio familiar no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, n. 3. v. 44, p. 355–382, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032006000300002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 8 nov. 2012.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**. 2010. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 1 fev. 2013.

INCRA. Instrução Especial/INCRA n. 20, de 28 de maio de 1980. Estabelece o Módulo Fiscal de cada Município, previsto no Decreto n. 84.685 de 06 de maio de 1980. **Diário Oficial da União**, Módulo Fiscal, 1980. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/index.php/institucional/legislacao--/atos-internos/instrucoes/file/129-instrucao-especial-n-20-28051980>>. Acesso em: 1 fev. 2013.

KAMIMURA, A.; OLIVEIRA, A. de.; BURANI, G. F. A agricultura familiar no Brasil: um retrato do desequilíbrio regional. **Interações** (Campo Grande), v. 11, n. 2, p. 217–223, dez. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-70122010000200010&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 3 mar. 2013.

LIMA, G. da C. O discurso da sustentabilidade e suas implicações para a educação. **Ambiente & Sociedade**, v. VI, n. 6, p. 99–119, 2003. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/deds/arqs/gustlima_ambsoc.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2013.

MELO, P. T. N. B. de.; SALLES, H. K. de.; BELLEN, H. M. Van. Quadro institucional para o desenvolvimento sustentável: o papel dos países em desenvolvimento com base na análise crítica do discurso da Rio+20. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 10, n. 3, p. 701–720, set. 2012.

Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512012000300013&lng=pt&nrm=iso&tlng=en>. Acesso em: 14 jun. 2013.

OLIVEIRA, M.; MAÇADA, A C. G.; GOLDINI, V. Análise da Aplicação do Método Estudo de Caso na Área de Sistemas de Informação. **30. Encontro da ANPAD**, p. 1–16, 2006.

PNUD. Programa das Ações Unidas para o Desenvolvimento. **PNUDBrasil**. 2010. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/>> Acesso em: 12 jan. 2013

ROMEIRO, A. R. Desenvolvimento sustentável: uma perspectiva econômico-ecológica.

Estudos Avançados, n. 74. v. 26, p. 65–92, 2012. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142012000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 2 jan. 2013.

SACHS, I. Brasil rural: da redescoberta à invenção. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, p. 75–82, dez. 2001. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000300008&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 30 mar. 2013.

SACHS, I. Barricadas de ontem, campos de futuro. **Estudos Avançados**, v. 24, n. 68, jan.

2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142010000100005> Acesso em: 15 fev. 2013.

SOUZA, P. M. de.; NEY, M. G.; PONCIANO, N. J. Evolução da Distribuição dos Financiamentos do PRONAF entre as Unidades da Federação, no Período de 1999 a 2009.

Revista Brasileira de Economia, n. 3. v. 65, p. 303–313, 2011. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402011000300005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 nov. 2012.

TEO, C. R. P. A.; MONTEIRO, C. A. Marco legal do Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma releitura para alinhar propósitos e práticas na aquisição de alimentos. **Revista de Nutrição**, n. 5. v. 25, p. 657–668, 10 maio. 2012. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732012000500010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 jan. 2013.

TRICHES, R M.; SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde e Sociedade**, v. 19, n. 4, p. 933–945, dez. 2010. Disponível

em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902010000400019&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 15 abr. 2013.

YIN, R K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.