



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO ACADÊMICO DO AGRESTE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO, INOVAÇÃO E CONSUMO

KARINE BARRETO DA SILVA

**PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) E A BAIXA ADESÃO  
DOS AGRICULTORES FAMILIARES: Uma análise dos Fatores Dificultadores no Município  
de Caruaru/PE**

Caruaru  
2023

KARINE BARRETO DA SILVA

**PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) E A BAIXA ADESÃO  
DOS AGRICULTORES FAMILIARES: Uma análise dos Fatores Dificultadores no Município  
de Caruaru/PE**

Dissertação apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Gestão, Inovação e Consumo, da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão, Inovação e Consumo. Área de concentração: Inovação, Cultura e Consumo na Gestão de Negócios Locais.

**Orientador:** Prof. Dr. Jose Lindenberg Julião Xavier Filho

Caruaru

2023

Catálogo na fonte:  
Bibliotecária – Nasaré Oliveira CRB/4 2309

S586p Silva, Karine Barreto da.  
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a baixa adesão dos agricultores familiares: uma análise dos fatores dificultadores no Município de Caruaru/PE. / Karine Barreto da Silva. – 2023.  
77 f.; il.: 30 cm.

Orientador: José Lindenberg Julião Xavier Filho.  
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, CAA, Pós-Graduação em Gestão, Inovação e Consumo, 2023.  
Inclui Referências.

1. Política pública. 2. Agricultura familiar. 3. Merenda escolar. 4. Escolas - Serviço de alimentação. I. Xavier Filho, José Lindenberg Julião (Orientador). II. Título.

CDD 658 (23. ed.) UFPE (CAA 2023-116)

**KARINE BARRETO DA SILVA**

**PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) E A BAIXA ADESÃO  
DOS AGRICULTORES FAMILIARES: Uma análise dos Fatores Dificultadores no Município  
de Caruaru/PE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão, Inovação e Consumo, da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão, Inovação e Consumo. Área de concentração: Inovação, Cultura e Consumo na Gestão de Negócios Locais.

**Aprovado em: 30/08/2023**

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Jose Lindenberg Julião Xavier Filho (Orientador)  
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Elielson Oliveira Damascena (Examinador Interno)  
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Catarine Santos da Silva (Examinador Externo)  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte-UFRN

## **AGRADECIMENTOS**

De forma breve, quero expressar a minha gratidão a todos os que de alguma forma me ajudaram a concluir este trabalho, que acreditaram no meu potencial e disseram “jaja passa”, esse momento marca o fim de mais uma etapa da minha vida profissional. Mas gostaria de agradecer em especial a duas pessoas.

Sempre ouvi que “professor da federal” não liga para o aluno, simplesmente expõe sua aula e quem quiser aprender que corra atrás. Mas eu tive a sorte de presenciar o extremo oposto, com um orientador que sempre notava quando eu cortava o cabelo. Ser orientanda de Lindenberg foi a maior sorte da minha vida, um professor que por muitas vezes me incentivou, me deu espaço para respirar, entendeu a correria dos meus plantões em plena pandemia do covid 19 e principalmente me acalmou naqueles momentos em que pensava em desistir. Investiu os seus bens mais preciosos, tempo e conhecimento, algo que nunca poderia retribuir. Durante esses anos, uma pessoa me encontrou antes mesmo de sair a lista dos aprovados, segundo a mesma “tudo calculado”, eu tinha passado no processo seletivo. Karla Giselle Silva de Castro é a aluna/profissional que eu sempre admirei, amiga e companheira que não me deixou sozinha, que me ajudou nesse mundo das ciências humanas e sempre me lembrava dos prazos. Obrigada por todo apoio e suporte, quero ser para sempre sua parceria.

## RESUMO

O objetivo principal do presente estudo é compreender quais são os fatores que influenciam na baixa adesão dos agricultores familiares ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de Caruaru/PE. A pesquisa do tipo qualitativa, descritiva, onde o lócus está representado pelos produtores rurais que potencialmente venderam para o PNAE, e que participaram das chamadas públicas. Sendo realizada entrevista com a presidente do Conselho Municipal de Alimentação Escolar (COMAE) e da representação da EEx. A triangulação, critério de qualidade na pesquisa qualitativa, será alcançada ao considerar sujeitos diferentes para acesso ao fenômeno, bem como pesquisadores diferentes envolvidos na mesma pesquisa. Desta forma, pode-se observar que além dos achados presentes na literatura, pode-se observar que no município de Caruaru demais fatores influenciam na adesão dos agricultores tais como: 1) relacionada ao COMAE a perseguição política e a composição técnica, 2) relacionada a EEx surge a falta de capacitação das nutricionistas e questões econômicas, 3) da parte dos agricultores a falta do município de se interessar pela aquisição de outros produtos. Deste modo, podemos afirmar que a adesão dos agricultores familiares à política pública do PNAE, em âmbito municipal, depende de três pilares básicos: recursos financeiros e sua destinação de compras, os agentes da política (entidade executora, COMAE e AF) e o cumprimento das normas que regem o programa.

**Palavra-chave:** política pública; agricultura familiar; alimentação escolar.

## **ABSTRACT**

The main objective of the present study is to understand the factors that influence the low adherence of family farmers to the National School Feeding Program (PNAE) in the municipality of Caruaru/PE. Qualitative, descriptive research, where the locus is represented by rural producers who potentially sold to the PNAE, and who participated in public calls. An interview was held with the president of the Municipal School Food Council (COMAE) and the representation of EEx. Triangulation, a quality criterion in qualitative research, will be achieved by considering different subjects to access the phenomenon and different researchers involved in the same research. In this way, it can be observed that in addition to the findings present in the literature, it can be observed that in the municipality of Caruaru, other factors influence the adherence of farmers such as: 1) related to COMAE, political persecution, and technical composition, 2) related EEx arises from the lack of training of nutritionists and economic issues, 3) on the part of farmers, the municipality's lack of interest in purchasing other products. In this way, we can state that the adherence of family farmers to the PNAE public policy, at the municipal level, depends on three basic pillars: financial resources and their purchasing allocation, the policy agents (executing entity, COMAE, and AF) and compliance of the rules that govern the program.

**Key words:** public policy; family farming; school meals.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –	Evolução do % de aquisição anual da AF no PNAE em Caruaru para o período 2011-2021 .....	16
Quadro 1 –	Fatores apontados na literatura para a baixa adesão dos agricultores ao PNAE .....	27
Figura 2 –	Triangulação dos envolvidos no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) .....	33
Quadro 2 –	Fatores apontados na literatura para a baixa adesão dos agricultores ao PNAE .....	35
Quadro 3 –	Resumo dos achados da pesquisa .....	54

## LISTA DE SIGLAS

AF	Agricultura Familiar
CAE	Conselho de alimentação escolar
COMAE	Conselho Municipal de Alimentação Escolar do Município de Caruaru
EEx	Entidade Executora
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
PAA	Programa Nacional de Alimentação
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolas
RT	Responsável Técnico

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
1.1	OBJETIVO GERAL .....	16
1.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	17
1.3	JUSTIFICATIVA .....	18
<b>2</b>	<b>FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....</b>	<b>19</b>
2.1	A TRAJETÓRIA DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) .....	19
<b>2.1.1</b>	<b>PNAE e Agricultura Familiar .....</b>	<b>22</b>
<b>2.1.2</b>	<b>Desafios da Adesão da Agricultura Familiar ao Programa do PNAE .....</b>	<b>24</b>
<b>3</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>31</b>
3.1	CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA .....	31
3.2	LOCUS E SUJEITOS DA PESQUISA .....	31
3.3	FONTES E PROCEDIMENTOS DA COLETA DE DADOS .....	34
3.4	TÉCNICAS ANALÍTICAS .....	34
3.5	CRITÉRIOS DE VALIDADE, CONFIABILIDADE E SATURAÇÃO .....	36
<b>4</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÃO.....</b>	<b>38</b>
4.1	DIFICULDADES PERCEBIDAS PELA ENTIDADE EXECUTORA .....	38
4.2	DIFICULDADES PERCEBIDAS PELO CONSELHO ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (COMAE) .....	42
4.3	DIFICULDADES PERCEBIDAS PELOS AGRICULTORES FAMILIARES	48
4.4	OS PONTOS DE CONVERGÊNCIAS E DISTANCIAMENTOS .....	51
4.5	IMPACTOS DA COVID NO PNAE-AGRICULTURA FAMILIAR .....	55
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>59</b>
5.1	PRINCIPAIS RESULTADOS ALCANÇADOS .....	59
5.2	LIMITES E LIMITAÇÕES .....	61
5.3	SUGESTÕES DE PESQUISAS FUTURAS .....	61
5.4	IMPLICAÇÕES DA PESQUISA PARA A MELHORIA DO PNAE .....	63
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>63</b>
	<b>APÊNDICE A – ROTEIRO SEMIESTRUTURADO – AGRICULTORES ASSOCIADOS À COOPERATIVA LOCAL QUE FORAM REPROVADOS NA CHAMADA PÚBLICA.....</b>	<b>72</b>

<b>APÊNDICE B – ROTEIRO SEMIESTRUTURADO – REPRESENTANTE DO CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR</b>	<b>74</b>
<b>APÊNDICE C – ROTEIRO SEMIESTRUTURADO – REPRESENTANTE DO ÓRGÃO EXECUTOR – NUTRICIONISTA .....</b>	<b>75</b>
<b>APÊNDICE D - CONTATO EXPLORATÓRIO COM A GERÊNCIA FINANCEIRA DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CARUARU/PE .....</b>	<b>77</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A formulação de políticas públicas tem se tornado um desafio de relevo em países como o Brasil, que reúne características de potência econômica global, amplitude territorial continental e circunstâncias sócio-históricas e contemporâneas, como má distribuição de renda (Coelho, 2021), problemas crônicos e persistentes de alfabetização (Bordignon; Paim, 2015), desemprego num platô em taxas elevadas, forçando o formulador de políticas públicas a mapear problemas e pensar soluções utilizando os recursos econômicos e sócio-históricos disponíveis (Araujo, 2018).

Em particular, o desafio de formular políticas públicas envolvendo a agricultura têm problemática destacada no Brasil na medida em que se configura como exportador global de alimentos, uma potência global em produção agrícola (Brasil, 2021) possuindo grandes produtores de alimentos, mas, também, tem na agricultura familiar, em pequenas propriedades e por profissionais formados pela vida de trabalho, parte relevante da produção que alimenta os lares dos brasileiros (Arruda; Araujo, 2019). Logo, embora uma potência exportadora de alimentos é no trabalho da agricultura familiar, na pequena propriedade, que vêm parcela significativa da diversidade alimentar que integra a alimentação do brasileiro.

O setor agropecuário familiar se destaca devido à sua importância na absorção de emprego e na produção de alimentos. Quando a produção é em pequena quantidade está voltada principalmente para o autoconsumo ou troca com demais agricultores da região, ou seja, nesta modalidade destaca-se mais as funções de caráter social do que as econômicas. Entretanto, é necessário destacar que a produção familiar, além de fator redutor do êxodo rural e fonte de recursos para as famílias com menor renda, também contribui para a geração de riqueza, considerando a economia não só do setor agropecuário, mas do próprio país (Guilhoto *et al.*, 2007).

Segundo o Censo Agro (2017) a agricultura familiar apresenta dinâmica e características distintas da agricultura não-familiar, com definição legal no Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017. Uma das características da agricultura familiar é que a gestão da propriedade é compartilhada pela família e a atividade produtiva agropecuária é a principal fonte geradora de renda. Os dados mais recentes revelam que 76,8% dos 5,073 milhões de estabelecimentos rurais do Brasil foram caracterizados como pertencentes à agricultura familiar, empregando mais de 10 milhões de pessoas, o que representa 67% do total de pessoas ocupadas na agropecuária, tendo um destaque para a região do Nordeste, que corresponde a 46,6% desse total (mais de 4,7 milhões de pessoas).

A agricultura familiar chega a ocupar mais de 80,9 milhões de hectares, o equivalente a 23% da área de todos os estabelecimentos agropecuários do País (IBGE, 2017). Pernambuco, Ceará e Acre têm as maiores proporções de área ocupada pela agricultura familiar, enquanto os estados do Centro-Oeste e São Paulo têm os menores níveis de ocupação. A movimentação econômica da agricultura familiar anual se torna equivalente a 23% de toda a produção agropecuária brasileira, gerando em torno de R\$ 107 bilhões ao ano (IBGE, 2017).

Dentre os diversos assuntos pautados dentro do desenvolvimento rural, a comercialização dos alimentos da agricultura familiar e sua dinâmica de organização são complexos e compõem uma agenda específica de trabalho, pois apesar de produzir os agricultores possuem dificuldade em armazenar, processar, escoar e escoar a produção, principalmente quando se trabalha com pequenos volumes.

Diversos caminhos tocam a problemática econômica da agricultura familiar, especialmente quando se trata de estabelecer nichos de mercado e novos canais de comercialização que devem ser explorados por estes agricultores, mantendo a viabilidade econômica da produção e a sobrevivência das famílias, tanto no espaço privado (supermercados e outros canais privados de escoamento) quanto via fornecimento à órgãos públicos, a exemplo das políticas públicas de incentivo à agricultura familiar para escolas e demais entidades públicas (Cruz; Assis, 2019), no chamado mercado institucional (Deonti *et al.*, 2018).

Entre as políticas públicas voltadas para o incentivo do consumo e produção de alimentos saudáveis pode-se destacar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que visa promover ações de educação alimentar e nutricional, ofertar refeições que supram as necessidades nutricionais dos alunos, contribuindo ainda para o desenvolvimento biopsicossocial e da aprendizagem. Este programa tem ainda como um de seus objetivos fortalecer a agricultura familiar por meio da Lei nº 11.947/2009, que em seu artigo 14 estabelece que “do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações”.

Essa é uma dimensão econômica da política pública que fortalece a agricultura familiar pela fixação/desenvolvimento do campo e a promoção de desenvolvimento econômico e social para a região (Mendes *et al.*, 2016). Logo, este piso para aquisições fornece aos alimentos advindos da agricultura familiar um mercado institucional perene e seguro, respeitando as culturas regionais e os hábitos alimentares socialmente construídos.

O processo de compras do PNAE é dividido em diversas etapas. Primeiramente deve ocorrer o planejamento e formulação do cardápio escolar, respeitando a cultura alimentar da

região, a diversificação e sazonalidade agrícola local. Outra etapa importante do processo consiste na definição dos preços dos alimentos que devem ser compatíveis com o mercado local, exigência da lei 11.947/2009, para isso deve ser levantada a média de preço pesquisado em território local e regional. Na sequência processual é elaborado e publicado o edital da Chamada Pública, no qual devem constar as informações detalhadas dos alimentos, quantidades e aspectos logísticos (armazenagem e acomodações), documentos necessários para participação dos grupos formais e informais e previsão da avaliação de amostras dos produtos para avaliação (Aires *et al.*, 2021).

Ainda, segundo Cruz e Assis (2019), observa-se que existe uma dificuldade na organização dos agricultores (formal e informal). Organizações informais demandam menos processos burocráticos e podem facilitar o acesso ao PNAE, levando à participação de mais agricultores, pois desta forma eles conseguem participar diretamente de maneira autônoma. Entretanto, ainda segundo os autores, os agricultores não conseguem ofertar alimentos em diversidade e quantidade suficientes a depender dos editais das chamadas públicas, além disso tem dificuldades de adequação de questões envolvendo embalagens e logística de armazenagem.

As associações e cooperativas se destacam em termos de organização, processamento e acesso a grandes mercados. Porém, coloca luz para outras particularidades do processo de organização, que podem ser importantes para a agricultura familiar e sua relação com o PNAE, em especial a ação coordenada e colaborativa por meio das associações no fornecimento dentro do PNAE.

Desta forma, é cada vez mais evidente que a participação das cooperativas de agricultores, especialmente os vinculados a assentamentos de Reforma Agrária, agricultores familiares, quilombolas e indígenas, em políticas públicas representa uma forma de viabilizar as pequenas cooperativas das quais fazem parte, uma vez que a comercialização dos produtos resultantes da cooperação é limitada. Porém, é latente as deformidades apresentadas na execução do PNAE, onde as cooperativas da agricultura familiar têm encontrado uma miríade de problemas decorrentes da participação, levando a um problema central tanto para o PNAE quanto para os municípios, qual seja, a baixa adesão na execução orçamentária, onde não ocorre o repasse mínimo dos 30% pela União (Santos, 2016).

O contexto dos pequenos agricultores para participar das chamadas públicas é marcado pela constante busca ao atendimento das exigências com relação aos editais, o que interfere numa participação mais ativa destes agricultores neste programa. Deve-se levar em consideração que a taxa de analfabetismo dessa população ainda é alarmante, uma vez que 37%

dos agricultores não sabem ler e nem escrever (Brito; Pereira; Santos, 2018. Severino; Lopes; Bartholo, 2020).

Segundo Aires *et al.* (2021) os agricultores que conseguiram êxito na venda dos seus produtos ao governo pelo PNAE foram os que se organizaram via associações e cooperativas, as quais podem concentrar uma maior diversidade e quantidade dos alimentos, bem como aspectos logísticos de armazenagem e distribuição, conseguindo atender as exigências dos editais. Além do mais, essas instituições geralmente estão mais regularizadas perante as documentações exigidas nos editais, o que facilita o processo de vendas.

Diversos fatores contribuem para o não cumprimento da política PNAE, desde questões vinculadas à Entidade Executora - *neste caso os municípios* - até mesmo questões afeitas a qualidade dos produtos que não atendem aos critérios estabelecidos nos editais. Alguns trabalhos evidenciam que entre as problemáticas que os gestores públicos enfrentam está o despreparado para coordenar o PNAE (MACHADO *et al.*, 2021), desconhecendo a legislação e não tendo compreensão sobre a importância da aquisição de alimentos da agricultura familiar local tanto para as finanças públicas - *orçamento público* - quanto para o desenvolvimento rural local. Essa evidência encontra eco em pesquisas recentes que indicam que é comum nos municípios a falta de profissionais compondo o quadro técnico no setor de alimentação escolar (Brito; Pereira; Santos, 2018). Tal déficit de profissionais tende a fragilizar o mapeamento dos produtos da agricultura familiar local.

Segundo estudo realizado por Junior *et al.* (2018) alguns fatores que também dificultam a adesão ao PNAE são as chamadas públicas, que nem sempre levam em consideração as particularidades da agricultura familiar local, o que pode gerar a necessidade das associações de agricultores familiares realizarem aquisição de produtos em centrais de abastecimento para o cumprimento do contrato e, no limite, obstando ou dificultando o livre acesso da produção local nas propriedades da agricultura familiar. Neste caso, a forma “deforma” a política pública visto que o fim é alcançado, mas os benefícios não são igualmente distribuídos. Vale ressaltar ainda as desigualdades territoriais em termos de infraestrutura para a produção, armazenamento e distribuição de alimentos produzidos pelas cooperativas da agricultura familiar, que geraria um potencial desigual de resposta produtiva (Silva, 2021).

O que se percebe, a partir das evidências indicadas, é que a falta do piso para aquisição de alimentos da agricultura familiar no PNAE é um problema de base econômica, fiscal e social. Em sua dimensão econômica o problema aponta para a organização da agricultura familiar e as bases para sua manutenção, na medida em que cria um mercado institucional. No que tange ao aspecto fiscal é importante destacar que o piso de 30% é um repasse importante

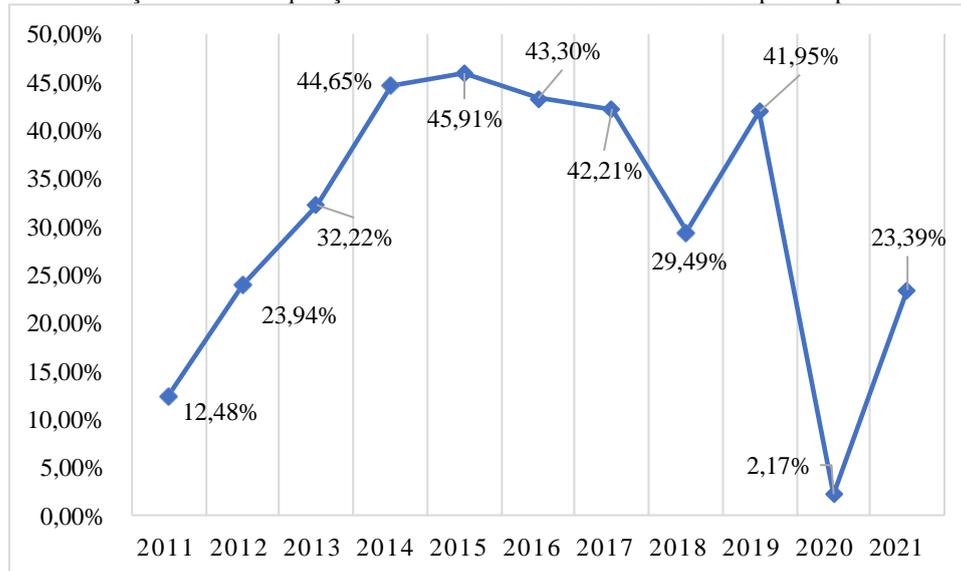
para os municípios e que quando não alcançado o município não recebe o recurso, precisando remanejar recursos orçamentários de outras políticas públicas para sanar essa necessidade e, por fim, na dimensão social oferta dificuldades para atender as demandas nutricionais dos estudantes, que pode levar a piora na aprendizagem (Ministério da Educação, 2020).

Assim, numa perspectiva macro da problemática, a não efetividade do PNAE além de interferir no fortalecimento da produção local acaba prejudicando os sujeitos beneficiados com o programa. Um dos principais afetados acaba sendo a comunidade escolar, onde o aluno priva-se do acesso a alimentos naturais e de qualidade, em quantidade e variedade adequadas, que levariam à promoção da saúde para o desenvolvimento saudável, favorecendo o aprendizado. Sabe-se que a falta de nutrientes adequados está diretamente relacionada ao desenvolvimento físico e mental, influenciando de maneira negativa na evolução da aprendizagem, considerando que a merenda escolar é a refeição mais nutricionalmente completa de alunos em comunidades (Rezende, 2019).

Ainda na dimensão fiscal observa-se no Brasil que o orçamento do PNAE vem aumentando ao longo dos anos (Nero; Garcia; Almassy Junior, 2022), mas apesar da possibilidade da participação dos produtores familiares em obter uma garantia de renda por meio do PNAE, verifica-se que os agricultores têm experimentado baixa adesão ao programa (Machado *et al.*, 2021).

No município de Caruaru PE, segundo o último estudo realizado, o cumprimento do piso de aquisição (30%) da Lei nº 11.947/2009 vinha sendo atingido entre os anos de 2013 a 2017. Nesse mesmo período de tempo, observa-se a ocorrência de uma leve queda percentual na compra da agricultura familiar pelo PNAE nos anos seguintes, mas com o percentual no patamar acima de 40% (Vila Nova, 2017), o que pode ser considerado louvável, pois além do atendimento à legislação é possível verificar uma preocupação do gestor em atender os objetivos do PNAE e as delimitações da Lei, em se tratando de agricultura familiar. Contudo, após contato exploratório com a Gerência Financeira da Secretaria de Educação do município de Caruaru/PE, via e-mail (anexo A), foi informado que de 2018 até 2021 foram gastos um valor médio de 24,25% com o mercado institucional da agricultura familiar no PNAE, inferior ao piso estabelecido pela lei 11.947/2009. Em 2018 o repasse foi de 29,49%, em 2019 foi de 41,95%, em 2020 foi de 2,17% e, por fim, em 2021 foi de 23,39%, estes últimos dois anos em convivência com a pandemia Covid-19. A evolução da aquisição de produtos advindos da AF no PNAE em Caruaru para o período de 2011 a 2021 segue ilustrado na figura 1.

Figura 1 - Evolução do % de aquisição anual da AF no PNAE em Caruaru para o período 2011 -2021



Fonte: Vila Nova (2017) e dados da pesquisa (2022).

Como se pode observar na figura 1, dos 11 anos acompanhados (2011-2021) em 5 deles o piso para as aquisições não foi atingido (aproximadamente 45% do período considerado) e em 6 o patamar mínimo foi atingido, sugerindo uma política ainda em consolidação em termos de regularidade de adimplemento dos objetivos, uma vez que no período considerado a média global anual de aquisição de AF no PNAE foi de 31,06%, praticamente no limite do piso estabelecido na lei 11.947/2009. É *mister* destacar que quando o piso não é alcançado o município precisa devolver o repasse ao governo federal e manejar recursos de outras áreas prioritárias para recompor o orçamento da educação, comprometendo, ao fim e ao cabo, a execução dos projetos e a continuidade dos serviços públicos.

Neste sentido, compreender quais são as dificuldades e necessidades dos agricultores, bem como os problemas que os órgãos e entidades envolvidos no programa enfrentam para a efetividade destas compras constituem caminhos para a pesquisa em gestão contribuir no levantamento de falhas na execução desta política e propor melhorias no intuito de obter uma operacionalização mais eficiente. A busca, no limite, é para incrementar a eficiência da política pública. Nesse sentido, o presente estudo tem por problemática da pesquisa compreender quais são os fatores que influenciam na baixa adesão dos agricultores familiares ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de Caruaru/PE?

## 1.1 OBJETIVO GERAL

Compreender quais são os fatores que influenciam na baixa adesão dos agricultores familiares ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de Caruaru/PE.

### 1.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Descrever quais os fatores que influenciam na baixa adesão dos agricultores familiares ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de Caruaru/PE a partir da posição dos Agricultores;
- Descrever quais os fatores que influenciam na baixa adesão dos agricultores familiares ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de Caruaru/PE a partir da posição da Entidade Executora (EEx);
- Descrever quais os fatores que influenciam na baixa adesão dos agricultores familiares ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de Caruaru/PE a partir da posição da Conselho Municipal de Alimentação Escolar (COMAE);
- Apresentar um panorama comparativo entre as posições dos sujeitos e a literatura especializada;

## 1.2 JUSTIFICATIVA

Sempre que dedicamos um tempo para raciocinar, pesquisar e estudar sobre como deve se dar a relação entre o Governo e a Sociedade, e os principais fatores que interferem nesse processo, muitos questionamentos e dúvidas acabam surgindo. Não só pela complexidade dos elementos com que essas análises se deparam, mas, principalmente, pela falta de modelos metodológicos desenvolvidos para realizar avaliações.

O presente estudo ainda se relaciona ao sucesso do Programa Nacional de Alimentação Escolar, visando metas de interesse do Estado e da comunidade, tais como o desenvolvimento local, geração de renda, melhoria da qualidade de vida e a inserção de ações destinadas ao enfrentamento de situações de desigualdades de gênero e oportunidades para a juventude visando a continuidade da agricultura familiar e a contribuição no processo de formação escolar dos discentes em escolas públicas. Assim, o enfrentamento e a contribuição na compreensão das raízes dos problemas expostos irão colaborar para o aperfeiçoamento do PNAE no município de Caruaru/PE e, via generalização analítica, noutros municípios.

As evidências empíricas aqui pautadas se tornam importantes para compor o banco de dados do conhecimento no domínio da Ciência Administrativa em sua especialização na gestão pública, considerando que a efetividade do PNAE frente a agricultura familiar comporta leituras integrativas entre interesses de diversas áreas do conhecimento, englobando temas voltados à Economia, Sociologia, Agronomia, Nutrição Humana e Saúde Coletiva. Desta forma, além de abranger um tema com apelo multidisciplinar e interdisciplinar é, também, matéria com viés intersetorial em termos de gestão e de políticas públicas.

A agricultura familiar é um segmento agrícola que apresenta maior fragilidade em relação a fatores externos relacionados ao setor econômico e climático e, por isso, a política pública PNAE serviu como principal suporte para que o setor não tivesse maiores prejuízos, garantindo-lhe um mercado institucional perene e seguro. Por meio do Programa, os agricultores têm o benefício de ampliar sua produção, gerando empregos no campo, garantindo renda e a possibilidade de permanência dessas famílias de agricultores, com melhor qualidade de vida, no meio rural. Conhecer mais o programa e suas raízes problemáticas é uma forma profícua de contribuir com sua longevidade e continuidade da criação de valor para todos os envolvidos nesta política pública.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 A TRAJETÓRIA DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)

No Brasil, desde o início da primeira metade do século XX, iniciou-se a elaboração de políticas públicas voltadas para a educação básica. Envolvendo diversos aspectos, as políticas destinadas à oferta de educação pública levaram em consideração a infraestrutura escolar, transporte dos alunos, formação continuada dos docentes, produção de material escolar didático e alimentação escolar, que por diversas vezes é apresentada como uma política assistencialista ou meramente nutricional (Conceição, 2019).

Vale ressaltar a importante e decisiva contribuição de Josué de Castro, durante a década de 1950, como deputado federal e Presidente do Conselho Executivo da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), que pretendia despertar a consciência mundial para o problema da fome e promover projetos e políticas públicas que evidenciam que a fome poderia ser vencida e abolida pela ação e vontade dos governantes (Castro, 1990).

Junto com o crescimento da Educação Básica pública Brasileira surge o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), tendo início na década de 40, através do Instituto de Nutrição que defendia que os alunos no período escolar recebessem alimentação de qualidade e em quantidade suficiente, garantindo um melhor aprendizado, entretanto, não foi concretizado. Foi apenas na década de 50, por meio de um plano nacional de alimentação e nutrição chamado Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil, instituindo-se nacionalmente um plano de alimentação escolar público, contando com o apoio do que hoje se denomina Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), que foi concretizado a oferta de alimentação aos escolares (Castro *et al.*, 2014).

Durante a sua consolidação, entre as décadas de 50 e 60, o programa recebeu diferentes denominações, tais como: Campanha de Merenda Escolar (CME), Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME) e Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), recebendo recursos de fundos internacionais de combate à desnutrição. Foi apenas a partir de 1979, que o programa passou a se chamar Programa Nacional de Alimentação Escolar, funcionando de forma centralizada, em relação aos recursos financeiros. Em 1994 o PNAE se torna uma política descentralizada, instituída pela Lei nº 8.913/1994, cabendo aos estados, distrito federal e municípios as gerências, a obrigação de planejar, comprar, fiscalizar e se responsabilizar pela distribuição dos alimentos (Conceição, 2019).

A partir de 1976, os recursos financeiros para o PNAE passam a ser responsabilidade do Ministério da Educação e gerenciados pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar, fazendo parte do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN). Neste momento, vale ressaltar outro momento histórico, com a criação da Constituição de 1988, a alimentação dos escolares de ensino fundamental passou a ser um direito e dever do Estado (Triches; Grisa, 2015).

O gerenciamento de compra de gêneros alimentícios, de forma centralizada, se deu até 1994, até então se priorizava a distribuição de alimentos industrializados que eram comprados em grande quantidade de algumas empresas, por meio de licitação pública e distribuídos para todo o território nacional. Esses alimentos industrializados apesar de possuírem maior prazo de validade, eram fornecidos por meio de um sistema complexo de fornecimento e de armazenamento, o que acarretava algumas vezes na distribuição de alimentos vencidos aos escolares, elevação dos custos da merenda, homogeneização da alimentação escolar no país, entre outros (Spinelli; Canesqui, 2002). A partir deste mesmo ano, a descentralização dos recursos para execução do Programa foi instituída, mas sua consolidação só ocorreu a partir de 1998, quando a transferência de recursos passou a ser feita automaticamente para as entidades executoras dos municípios (Triches; Grisa, 2015).

De acordo com Menezes e Santos (2001), a aplicação da gestão descentralizada do programa, a partir de 1995, conseguiu reduzir os gastos e estimular a participação de todos os atores envolvidos com os escolares, auxiliando de forma mais independente a aplicação da política (Souza; Vasconcelos, 2006). Portanto, a descentralização dos recursos garantiu a melhora da efetividade do programa, gerando a contratação de mão de obra específica, compra de alimentos e utensílios para a produção e elaboração de cardápios conforme as características sazonais e a infraestrutura disponível (Nero; Garcia; Almassy Júnior, 2022).

A compra de alimentos de qualidade é fundamental para que sejam cumpridos os princípios do PNAE, desta forma um momento fundamental foi a mudança nos princípios e regulamentos das aquisições públicas, que ocorreu em 2009 com a promulgação da Lei nº 11.947, e pela Resolução nº 38 (atualizada pela Resolução 26/2013). Essa nova legislação tem como objetivo principal transformar a retórica em realidade e apoiar efetivamente o desenvolvimento local e sustentável, e promover a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Por meio da compra de alimentos dos agricultores familiares, com alimentos produzidos com menor quantidade de agrotóxicos/produtos químicos, culturais e respeitando a sazonalidade da região.

Após a descentralização dos recursos, com o objetivo de fiscalizar a execução do PNAE, foi criado o Conselho de Alimentação Escolar - CAE, órgãos colegiados de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, instituído pela Lei 11.947/2009 que regulamenta o atendimento da Alimentação Escolar aos alunos da Educação Básica. Tem natureza permanente, o Conselho não se extingue ou tem prazo determinado para terminar. Os Conselhos são uma forma de concretizar a participação da sociedade no controle social, uma vez que permite que os interesses da população estejam contemplados e atendidos por meio das políticas públicas (Vendrametto, 2022).

Mas foi a partir de 1995 que ficou mais evidente os avanços que o PNAE conquistou, principalmente, no período de 2003 a 2010. De acordo com dados estatísticos oficiais, no período de 1995 a 2010, observa-se uma importante ampliação do PNAE, tanto em termos de alocação de recursos financeiros, como de cobertura populacional. Entre 1995 a 2010, o PNAE ampliou sua cobertura populacional de 33,2 milhões para 45,6 milhões de escolares, enquanto a alocação de recursos financeiros passou de 590,1 milhões para 3 bilhões de reais (Peixinhos, 2013).

Destarte, nos municípios brasileiros o PNAE garante alimentação de todos os alunos da educação básica matriculados, em escolas públicas e filantrópicas. Os repasses continuam sendo realizados pela União, com a finalidade de garantir que 20% das necessidades diárias dos alunos sejam cumpridas durante o horário de permanência nas escolas (Carvalho *et al.*, 2021). O valor equivalente a quantidade de alunos por município é repassada em um total de 10 parcelas (de fevereiro a novembro) referente a cobertura de 200 dias letivos. Assim, no ano de 2017 o PNAE atendeu 41 milhões de estudantes da educação básica com investimento de R\$ 3,90 bilhões, com incremento de 10,8% em relação a 2016 (FNDE, 2018).

Atualmente, muito se discute a respeito do baixo valor que é repassado aos municípios por aluno para a compra de alimentos. De acordo com o FNDE (2020), o valor repassado pela União a estados e municípios por dia letivo para cada aluno é definido levando em consideração a etapa, tempo de permanência no âmbito escolar e modalidade de ensino: (I) Creches R\$ 1,07; (II) Pré-escola R\$ 0,53; (III) Escolas indígenas e quilombolas R\$ 0,64; (IV) Ensino fundamental e médio R\$ 0,36; (V) Educação de jovens e adultos R\$ 0,32; (VI) Ensino integral R\$ 1,07; (VII) Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral R\$ 2,00 e (VIII) alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado R\$ 0,53.

Em 2020 o PNAE mostrou mais uma vez a sua importância mediante a segurança alimentar e nutricional dos alunos e o escoamento da produção da agricultura familiar, onde devido a pandemia e a suspensão das atividades presenciais nas escolas, alguns ajustes tiveram

que ser realizados para que os alunos tivessem acesso a alimentação proveniente da compra fornecida pelo FNDE. Essa medida entrou em vigor a partir da Lei nº 13.987 em 7 de abril de 2020, autorizando que durante a pandemia em todo território nacional fosse realizada a distribuição imediata dos gêneros alimentícios adquiridos com os recursos financeiros recebidos à conta do PNAE, aos pais e responsáveis dos alunos matriculados nas escolas públicas de educação básica (Lei 13.987, 2020).

Em muitos municípios o benefício foi entregue em forma de cestas básicas, entretanto muitos gestores públicos optaram por kits compostos por produtos secos, processados e embalados, que não fossem perecíveis. Facilitando assim o processo de armazenamento e distribuição dos kits nas escolas públicas (Silva *et. al*, 2021).

Segundo Silva e colaboradores (2021) para o cumprimento das normativas do PNAE é necessário a participação de diversos atores informados e sensibilizados da importância desta política ser efetivada de acordo com o que é proposto em lei, considerando que a mesma promoverá o fortalecimento da economia local, a valorização da cultura, a garantia de uma fonte de renda, a construção de hábitos alimentares saudáveis, diminuição da evasão escolar e melhora do coeficiente de aprendizado. O PNAE se destaca entre as políticas públicas brasileiras, sendo exemplo em outros países, mas sabemos que ainda existem alguns fatores que devem ser analisados e considerados para uma melhor aplicação no ambiente escolar.

Desta forma, o PNAE se mostra de extrema relevância aos alunos da rede pública de ensino, por oferecer uma refeição de qualidade nutricional, respeitando a cultura alimentar e promovendo o ciclo na economia local ao realizar as compras dos alimentos provenientes da agricultura familiar.

### **2.1.1 PNAE e Agricultura Familiar**

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na área de alimentação e nutrição é considerado o programa mais antigo, tendo iniciado em 1955, sendo considerado como referência na alimentação escolar no mundo. Inicialmente o programa adotava gestão centralizada, tendo como objetivo a redução de deficiências nutricionais em crianças carentes do Brasil. Já em junho de 2009 foi sancionada a Lei nº. 11.947, que preconiza a expansão do programa beneficiando todos os alunos matriculados na rede de ensino, atende todos os alunos das redes públicas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, escolas localizadas em áreas indígenas e de quilombos (Brasil, 2020).

Segundo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2016), admitindo o previsto na resolução da lei 11.326/2006, é considerado agricultor familiar e/ou empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, possui área de até quatro módulos fiscais, mão de obra da própria família, renda familiar vinculada ao próprio estabelecimento e gerenciamento do estabelecimento ou empreendimento pela própria família. Sendo considerados agricultores familiares: silvicultores, extrativistas, pescadores, indígenas, quilombolas e assentados da reforma agrária.

Com a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, em seu artigo 14, estabelece positivamente que:

Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, **no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações**, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (Lei 11.947/2009, art. 14, grifo nosso).

Esta presunção legal cria um mercado institucional ativo, pujante e perene para escoar e valorizar a agricultura familiar. Além disso, foi regulamentado que durante o processo da Chamada Pública os produtores locais, assentamentos da reforma agrária, indígenas e quilombolas têm prioridade na aquisição dos alimentos das compras. Essas medidas têm como objetivo oferecer alimentação saudável aos alunos de escolas públicas, bem como estimular o desenvolvimento econômico e sustentável da agricultura familiar nacional (FNDE, 2016).

É destacado a importância da aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar provenientes da agricultura familiar, uma vez que permite o acesso a alimentos produzidos na região, respeitando a sazonalidade, questões culturais, promovendo o desenvolvimento local sustentável, com a compra de alimentos variados, seguros e que respeitam a cultura, as tradições e os hábitos alimentares. Entretanto, podemos ainda apontar alguns desafios que os pequenos agricultores acabam enfrentando para acessar o PNAE, tais como enquadrar os seus produtos nas especificações exigidas nos editais (embalagem, tipo), a logística, organização da produção, armazenamento, distribuição do alimento, atender a demanda em termos de quantidade e processamento (Andrade; Araujo; Santos, 2019).

Segundo Matte e Machado (2016) o êxodo rural principalmente dos jovens, vem ocorrendo de forma significativa nas últimas décadas, levando a um esvaziamento do campo devido a dificuldades enfrentadas no meio urbano. Assim, entre os principais fatores que influenciam a tomada de decisão dos jovens em não darem continuidade aos serviços do campo são a dificuldade em obtenção de terra, baixa renda, falta de uma renda fixa, ausência de

incentivo e estímulo dos pais, penosidade das atividades produtivas, desigualdade de gênero, acesso ao estudo e expectativa profissional. Sendo assim, o PNAE surge como uma política pública que auxilia na melhoria de renda durante todo o ano para os produtores rurais, levando renda e estímulo para que os jovens deem continuidade a produção rural.

Nesse contexto, o PNAE induz e potencializa a redução da pobreza, a (re)organização de comunidades, incluindo povos indígenas e quilombolas, o incentivo à organização e associação das famílias agricultoras e o fortalecimento do tecido social, a dinamização das economias locais, a ampliação da oferta de alimentos de qualidade, diversificou e escoou a produção local, proporciona a inclusão de jovens e mulheres. Uma fonte geradora de renda que o agricultor familiar permaneça na terra e dela tire seu sustento, evitando o êxodo rural e o crescimento da pobreza nos centros urbanos. Bem como sendo capaz de motivar a sociedade a uma vida mais sustentável (FNDE, 2016; Andrade; Araújo; Santos, 2019; Ribeiro; Lima; Matias, 2018; Silva *et al.*, 2020; Matte; Machado, 2016).

Assim, o PNAE se torna uma política de incentivo e suporte na aquisição de gêneros alimentícios produzidos em âmbito local, dando prioridade às comunidades indígenas e de remanescentes de quilombos. Reduzindo o êxodo rural dos jovens, garantindo a continuidade da agricultura familiar.

### **2.1.2 Desafios da Adesão da Agricultura Familiar ao Programa do PNAE**

Todo o planejamento para a compra dos alimentos da agricultura familiar irá depender dos cardápios da merenda escolar, esse é o primeiro passo para a inclusão dos produtores locais no PNAE. Assim, a nutricionista responsável técnica (RT) deve levar em consideração para a sua produção a sazonalidade dos alimentos e a vocação agrícola da região. Uma vez que a Resolução nº 465/2010, que dispõe sobre as atribuições do nutricionista no PNAE, estabelece que este RT deve “[...] interagir com os agricultores e empreendedores familiares rurais, e suas organizações, de forma a conhecer a produção local, inserindo esses produtos na AE [...]” (BRASIL, 2013; Souza *et al.*, 2015).

Dessa forma, após o planejamento do cardápio, levando em consideração a vocação agrícola da região, o nutricionista RT deve elaborar as descrições de cada alimento para aquisição dos produtos, sendo entregue ao setor de compras de cada município, que por sua vez realiza a divulgação no edital de chamada pública. Essas especificações levam em consideração a apresentação do produto, embalagem, quantidade e qualidade conferida de órgãos sanitários. A participação das chamadas públicas, devido a quantidade de documentos

exigidos, e a adequação dos alimentos fornecidos pela AF as especificações solicitadas nos editais, são dois fatores que mais influenciam a baixa adesão à política pública do PNAE (Costa *et al.*, 2015; Souza-Esquerdo; Bergamasco, 2014; Marques *et al.*, 2014; Soares *et al.*, 2015).

Vale ressaltar que a baixa adesão da política, ou seja, o direcionamento menor de 30% do recurso financeiro voltado para a compra de alimentos da AF, tem como justificativa mais frequente apresentada por parte das Entidades Executoras a inviabilidade de fornecimento de forma regular e constante de gêneros por parte dos agricultores (BRASIL, 2013). Quando o valor não é atingido, o art. 29 da resolução nº 6 de 8 de maio de 2020 explica que o repasse correspondente deverá ser devolvido ao FNDE, uma vez que o percentual não foi executado de acordo com que é previsto em lei (BRASIL, 2020).

Em uma revisão bibliográfica, realizada por Rossetti, Winnie e Silva (2016) foi levantado em 26 estudos, realizados em diversos municípios, que a ausência ou insuficiência de documentação necessária para participação do PNAE, as dificuldades do transporte dos alimentos, o cumprimento das normas sanitárias e o não mapeamento da produção dos alimentos locais para produzir os cardápios escolares afetam o cumprimento da política de aquisição da AF pelo PNAE nos municípios analisados. Além da rotulagem inadequada dos produtos processados, inviabilidade logística de fornecimento constante e regular dos gêneros alimentícios foram os principais fatores que desconsideram a realidade da agroindústria familiar reduzindo a adesão à política. Neste caso o problema é de concepção ou de lançamento da chamada pública.

Um estudo realizado em Santa Catarina (SC) e que buscou investigar a baixa adesão dos agricultores ao PNAE identificou que além dos citados por Rossetti, Winnie e Silva (2016), outro fator que influencia é o excesso de normas e questões “*burocráticas*” governamentais que acabam desestimulando o interesse dos agricultores em produzir e comercializar para o mercado institucional, uma vez que essa medida acarreta na demora da liberação dos recursos orçamentários, levando a atrasos no pagamento às cooperativas e consequente desafio financeiro para os agricultores (Elias Junior, 2018).

Embora o PNAE seja visto pelos agricultores familiares como uma oportunidade de escoamento da produção, teoricamente um mercado institucional, acaba por representar desafios para os agricultores se integrarem na dinâmica de fornecimento. A política pública em si possui complexidade que gera uma demanda aos produtores, como por exemplo, compreensão clara do programa, logística de produção e entrega dos alimentos, capacidade de gestão e organização do trabalho, principalmente nas cooperativas. Assim, muitos produtores acabam sendo “forçados” a se adequarem às exigências das chamadas públicas, o que se torna

um fator positivo, tendo em vista a competitividade do mercado econômico de alimentos *in natura* (Lima *et. al.*, 2021).

A falta de conhecimento por parte dos agricultores acaba atrapalhando a venda para um imenso potencial de mercado que é o PNAE, como já discutido tem por característica a perenidade, a pujança e a segurança financeira. Desta forma se faz necessário que os Diretores da Cooperativa revejam suas posições e estratégias diante dessas oportunidades, realizando investimentos em capacitações sobre os Programas. Além disso, os gestores podem buscar apoio junto a um amplo conjunto de entidades parceiras com objetivos comuns em relação ao sucesso desses programas, como por exemplo os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE). Visto que, empoderados desse conhecimento os gestores terão condições e facilidades para sensibilizar os demais agricultores e também para negociar com os municípios responsáveis pelas Instituições escolares (Elias Junior, 2018).

Outro ponto que também deve ser discutido é a falta de comunicação entre os gestores municipais e os agricultores. Um estudo realizado no Mato Grosso questionou a ambos, agricultores e gestores, quais eram os obstáculos encontrados para a efetividade na participação do PNAE. Assim, 47% dos produtores rurais relataram a falta de preparo dos gestores municipais, estes acusam as prefeituras de falta de apoio em orientá-los. Enquanto que, 29% dos gestores declaram o despreparo dos agricultores, devido a falta de organização, planejamento e documentação dos agricultores. Desta forma, tanto os gestores como os agricultores demonstram não possuir o conhecimento dos desafios enfrentados por ambas as partes, fatores dificultadores que poderiam ser reduzidos por meio do diálogo e cooperação (Lima *et. al.*, 2021).

Entretanto, para que os agricultores possam desfrutar dos benefícios da venda de produtos para o Programa de Agricultura Familiar o produtor deve ser habilitado pela Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP). A declaração pode ser emitida para pessoas físicas e jurídicas, sendo realizada por órgãos autorizados pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e de Desenvolvimento Agrário (SEAD). Por meio da DAP os produtores obtêm acesso às linhas de crédito do PRONAF e aos benefícios de outras políticas públicas do governo federal. Entretanto, os dados do PNAE apontam que apesar dos benefícios diretos para os governos municipais e para o desenvolvimento da agricultura local existem agricultores habilitados pela DAP que não fornecem alimentos para a alimentação escolar (Contador; Contador; Lilli, 2019).

Em outro estudo realizado em 10 municípios de São Paulo, denominado circuito das frutas, pode-se observar que o baixo valor atribuído aos produtos nas chamadas públicas foi

um dos fatores da baixa adesão das cooperativas dos agricultores familiares ao programa. Pode-se chamar esta fator de atratividade econômica da chamada pública. Ligado a esse fato, percebeu-se ainda que nessas regiões muitos agricultores já comercializam os seus produtos em centro atacadistas de abastecimentos e armazéns, possuindo assim canais de comercialização consolidados com mais atração econômica. Como muitas vezes os produtores desta região também arcavam com o custo de logística, realizando a entrega dos produtos em cada escola do município, esse custo torna-se muito alto, pois o volume semanal ou quinzenal estabelecido para ser entregue é baixo. Assim, os agricultores dessa região optaram pelo pagamento de um único frete, para a venda de um volume maior de produtos e entrega aos centros de abastecimentos e lojistas (Souza-Esquerdo; Bergamasco; Andrade, 2013).

Em síntese, a literatura empírica consultada aponta que os principais aspectos da baixa adesão dos agricultores familiares, de forma individual ou como cooperativas, podem ser resumidos conforme apresentado no quadro 1:

Quadro 1 - Fatores apontados na literatura para a baixa adesão dos agricultores ao PNAE

<b>Fatores dificultadores elencados nas pesquisas anteriores</b>	<b>Presente nas obras</b>
(1) Problemas na formulação da política pública;	(Andrade; Araujo; Santos, 2019); (Lima <i>et al.</i> , 2021)
(2) falta de informação quanto a como se deve a participação do PNAE, como por exemplo a quantidade de documentos necessários, informação sobre o processo licitatório e baixa escolaridade dos agricultores;	(Brito; Pereira; Santos, 2021); (Severino; Lopes; Bartholo, 2020); (Lopes Junior <i>et al.</i> , 2018); (Costa <i>et al.</i> , 2015); (Souza-Esquerdo; Bergamasco, 2014); (Marques <i>et al.</i> , 2014); (Soares <i>et al.</i> , 2015).
(3) Problemas de atratividade econômica devido a baixos preços pagos aos agricultores, especificidades do contrato, quantidade de produtos,	(Cruz; Assis, 2019). (Souza-Esquerdo; Bergamasco; Andrade, 2013).
(4) Distribuição dos produtos.	(Aires <i>et al.</i> , 2021); (Rossetti; Winnie; Silva, 2016)

Fonte: A autora (2022).

Não obstante, mesmo que todos esses fatores dificultadores fossem resolvidos, se não houver pretensão política para a promoção e o fortalecimento da agricultura familiar local, o PNAE dificilmente terá êxito nos municípios. A administração pública dos municípios muitas vezes não percebe que o fortalecimento da agricultura familiar local pode promover também o fortalecimento e desenvolvimento da economia, uma vez que o agricultor familiar não possui o hábito de realizar compras em outros municípios. Aliado a isso, está o fato da promoção de

uma alimentação saudável aos estudantes, já que os gestores públicos relatam que os alimentos chegam em melhores condições sensoriais, mais saudáveis e frescos aos escolares (Esquerdo; Bergamasco; Andrade, 2013).

## 2.2 EFETIVIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA

Política pública é caracterizada pela soma total da ação governamental, mediante a identificação de um problema social, sendo idealizada desde os sinais de intenção até os resultados finais (Cairney, 2020). Segundo Sebatier e Mazmanian (1980) a implementação de uma política pública, objeto de interesse desta investigação, tem como base a tomada de uma decisão política, onde se identifica o problema a ser tratado, determina o objetivo a ser perseguido e estrutura o processo de implementação.

Em conformidade com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Brasil, 2004), levando em consideração que o Brasil necessita de melhorias no gerenciamento e na avaliação das políticas públicas em três dimensões da ação governamental, sendo estas, a efetividade, eficácia e eficiência. Na efetividade, deve-se analisar a adequação entre a implementação de um Programa e o alcance do seu objetivo principal, tendo por parâmetro os impactos gerados na sociedade. A eficácia, sendo entendida como a capacidade de alcance das metas previstas para as ações do Programa em um determinado tempo. Por último a eficiência, é a racionalização no uso dos insumos, com economia e qualidade dos resultados (Silva, 2018).

Ainda, segundo Silva (2018) existe a necessidade fundamental em analisar os conceitos da eficiência, eficácia e efetividade (3Es) nas ações governamentais, pois estão intrinsecamente relacionadas à questão do desenvolvimento social, onde muitas vezes estão cerceadas por problemas que surgem quando os sujeitos envolvidos na gestão pública não estão engajados com esses conceitos. O resultado são impactos negativos na vida dos sujeitos que seriam os beneficiados.

Outros autores retratam que o processo de concretização das políticas públicas é formado por um conjunto de fases sequenciais e interdependentes, cada uma com um objetivo a ser cumprido, sendo estas: a identificação da questão, formação da agenda, a formulação e legitimação da política pública, implementação, monitorização e avaliação *ex post* da política. (Monteira; Moreira, 2018). Desta forma, nas primeiras três fases da criação de políticas públicas, os autores envolvidos buscam conhecer e selecionar o que é necessário ser realizado e qual será a melhor estratégia, a fim de solucionar os problemas e gerar os resultados esperados. Quando se fala em implementar e monitorar é o momento operacional, para a

realização do acompanhamento e ajustes, caso se faça necessário. E por fim, a avaliação *ex post*, tem como objetivo principal avaliar e mensurar o alcance dos propósitos previstos inicialmente, prestar contas à sociedade, informando a decisão sobre os resultados, manutenção e continuidade.

As políticas públicas voltadas para o campo, sobretudo, para agricultura familiar, surgiram após o aumento do êxodo rural e uma constante desvalorização das atividades agrícolas. Diante disso, em 1994 foi criado o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), onde o agricultor tinha acesso a uma linha de crédito voltada para o investimento em atividades do campo. Entretanto, essa política não teve eficiência devido às rigorosas exigências impostas ao agricultor (Pedron; Klein, 2004).

Em consecutivo, em 1995, houve o surgimento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que tem como objetivo principal de consolidar as atividades produtivas geradoras de renda das unidades familiares de produção, com linhas de financiamento rural adequadas à sua realidade. Os agricultores familiares, que até então não eram beneficiados por políticas públicas para o meio rural, se tornaram privilegiados em ações governamentais, evidenciando a importância que esta categoria social possui para o desenvolvimento socioeconômico do país (Aguiar; Fonseca, 2014).

O estudo realizado em escolas no Distrito Federal, pode observar o desabastecimento das escolas, o recurso repassado para a compra de alimentos da agricultura familiar foi de apenas 9,5%, não respeitando o que consta na legislação da política pública, que solicita o mínimo 30% dos recursos federais deveriam ser utilizados com a Agricultura Familiar. Além da insuficiência de profissionais, o quadro técnico que deveria ser composto por 286 nutricionistas contava com apenas 47. O conselho de Alimentação Escolar (CAE) do município não teve acesso aos cálculos nutricionais dos cardápios e as fichas técnicas de preparação, dificultando uma análise quantitativa dos cardápios, limitando-se à análise qualitativa. Além disso, foi observado o excesso de alimentos industrializados, ricos em açúcares e gordura, não sendo ofertado o mínimo 200g/semana/aluno de frutas, legumes e verduras de maneira regular (Rezende, 2019).

Em um estudo realizado por Aires *et al.* (2021) tendo como objetivo analisar a efetividade do PNAE na perspectiva de implementação *top down* dentro do modelo de gestão intersectorial, pode identificar que apesar de atualmente ser uma política de caráter descentralizada, o PNAE teve sua formulação realizada em âmbito Federal já com seu prévio resultado, onde se alcançaria a alimentação escolar mais saudável e o crescimento econômico para os agricultores. Entretanto, os formuladores do programa possivelmente não levaram em

consideração o fato de que ao ser repassado para as esferas estaduais ou municipais, poderia existir fatores associados aos sujeitos envolvidos na política, que não se enquadram ao que foi planejado.

O estudo ainda obteve evidências de que os agricultores familiares enfrentam dificuldades desde o início da participação do programa (chamadas públicas) até o final (distribuição dos produtos). O processo das Chamadas Públicas, foi caracterizado pelos agricultores entrevistados como burocráticos, pois exigiam diversos documentos e certificação de alimentos, os quais são difíceis de serem obtidos. Contudo, foi observado que todas as dificuldades relatadas pelos entrevistados podem estar atreladas ao fato de que a maioria dos agricultores não recebiam capacitação ou orientação adequada para participar do programa (Aires *et al.*, 2021).

Entre todo o processo, a fiscalização das políticas públicas é assumida por atores institucionais e não institucionais, sendo a comunicação e fiscalização social uma destas, uma vez que a população alvo que se beneficia. Deve-se ressaltar ainda que para garantir que as atividades do PNAE sejam cumpridas, segundo a Lei 11.947 de 16 de junho de 2009, deve-se existir o envolvimento dos atores sociais em cada etapa do programa, sendo fiscalizado principalmente pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE), este deve ser composto por membros da sociedade civil, do poder executivo, docentes e pais/responsáveis de alunos (FNDE, 2013).

Entretanto, quando o município não dispõe do acompanhamento efetivo, devido a falta de capacitação dos integrantes do CAE quanto a suas atribuições, a falta de interesse dos membros, reuniões esporádicas, escolas sem ao menos uma visita do conselho e desinteresse na participação dos pais/responsáveis dos alunos, pode levar a ineficiência do programa. Tendo os mais prejudicados os alunos que não recebem o alimento em quantidade e qualidade suficiente para o crescimento e desenvolvimento pleno. Os agricultores que perdem espaço de comercialização e escoamento da sua produção, levando a pobreza e conseqüentemente ao êxodo rural (Machado, 2015, 2013; Silva, 2017; Barros, 2014).

Em resumo, afirma-se que a finalidade da avaliação das políticas públicas não se resume em classificar os programas em “exitosas” ou “fracassadas”, mas principalmente, possibilitar aprendizado contínuo no aprimoramento da gestão pública (Maria, 2019).

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

#### 3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

O estudo proposto é uma pesquisa qualitativa, do tipo descritiva. Segundo Godoy (1995), quando o estudo tem como objetivo principal o entendimento do fenômeno como um todo, levando em consideração a sua complexidade, se torna mais viável que seja realizada uma pesquisa qualitativa. Ainda quando a preocupação dos pesquisadores for a compreensão da teia de relações sociais e culturais que se estabelecem no interior das organizações, o trabalho qualitativo pode oferecer interessantes e relevantes dados, que acabam passando despercebidos quando aplicado o método quantitativo.

Lüdke e André (1986), quando refletindo a partir dos estudos de Bogdan e Biklen (1982), descrevem algumas características básicas que devem ser levadas em consideração na pesquisa qualitativa. Entretanto, os mesmos destacam a utilização do campo como fonte direta para obtenção de dados e tem no pesquisador seu principal instrumento de busca de informações. No que se refere aos dados coletados pelos pesquisadores, os mesmos se tornam predominantemente descritivos, isto é, ricos em traslado de pessoas, situações, acontecimentos, entrevistas, depoimentos, as quais subsidiarão os esclarecimentos dos pontos de vista multicêntricos.

Quanto ao conteúdo das observações, descrito por Lemos *et al.* (2018), a coleta de dados na pesquisa qualitativa envolve uma parte descritiva e outra reflexiva. Em relação à parte descritiva, todo o registro detalhado que ocorre no lócus é compreendido pela descrição dos sujeitos, locais, eventos e atividades desenvolvidas pelos sujeitos, a reconstrução de diálogos e o comportamento do observador também devem ser descritos.

#### 3.2. LOCUS E SUJEITOS DA PESQUISA

Salienta-se que os locais referentes ao estudo durante a pesquisa e os contextos que os participantes ocupam se tornam de extrema relevância na perspectiva de trabalho desenvolvido nesta abordagem metodológica. Desta forma, os pesquisadores devem buscar uma compreensão clara do contexto ao qual os sujeitos da pesquisa estão inseridos para o encaminhamento da pesquisa (Almeida, 2016). Assim, ao analisar a realidade, o pesquisador consegue perceber como está sendo construído os problemas reais, e ao observar o movimento da história e da sociedade, os problemas abstratos ou as suposições iniciais podem ser contestadas, estabelecendo assim uma relação dialética entre teoria e prática (Gramsci, 1970).

Deste modo, um dos lócus da pesquisa se deu na zona rural de Caruaru, capital do Agreste Pernambucano, onde foi entrevistado o representante de duas associações de agricultores familiares, as maiores do município. Caracterizada pela terra seca, a escassez de chuvas, a má distribuição de terras e a falta de incentivo produtivo sempre se tornaram obstáculos para a produção alimentar, sendo necessário buscar outras formas de escoamento da produção ou complemento de renda (Milanês, 2020).

A pesquisa busca acessar o presidente da associação/cooperativas que participaram das chamadas públicas iniciadas pela Secretaria de Educação do Município de Caruaru (SEDUC), dos últimos cinco anos. As chamadas públicas preveem a aquisição de alimentos saudáveis que serão distribuídos aos estudantes, com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Todas as propostas enviadas pelos fornecedores serão analisadas a partir dos critérios estabelecidos na Lei 11.947/09, que prevê que a prioridade de aceite deve ser dos agricultores familiares locais, de assentamentos de reforma agrária, comunidades indígenas, comunidades quilombolas e produtores orgânicos e agroecológicos.

O foco geográfico escolhido, Município de Caruaru, no Agreste de Pernambuco, para compor a população estudada justifica-se pois apesar do município não ter como base econômica principal a agropecuária, possui cerca de 1.064 formações caracterizadas como agricultura familiar (IBGE, 2017). Devido ao clima semiárido, os pequenos agricultores familiares iniciaram um processo de organização para assim ampliar e diversificar o fornecimento dos gêneros alimentícios para a merenda escolar, organizando-se em cooperativas.

Já a escolha pelas cooperativas atende ao critério de regularidade no fornecimento, ou seja, falar de agricultura familiar dentro do PNAE é falar de fornecimentos mediados por Cooperativa (Engel; Almeida; Deponti, 2004). Logo as entrevistas aconteceram com o presidente das cooperativas que participaram das chamadas públicas e em algum momento nos últimos seis anos não conseguiram finalizar a venda de algum alimento para o município de Caruaru.

Assim, as entrevistas com os representantes das cooperativas aconteceram presencialmente na sede da associação de agricultores da zona rural, caracterizada como primeiro distrito, no município de Caruaru/PE, no dia 21 de janeiro de 2023, durante todo o período da manhã. Justamente com o atual presidente das associações, que assumiu as atividades recentemente no presente ano, e na presença do ex-presidente da Associação da Comunidade dos moradores e Agricultores do Sítio de Pau Santo e da Rede Produtora de Avicultura de Pau Santo. O ex-presidente estava à frente de ambas associações desde a sua

criação, sendo responsável por dar suporte aos agricultores associados, na organização de documentação e participação ativa dentro das licitações públicas. Atualmente outro agricultor ocupa a presidência e o entrevistado ocupa o cargo de diretor da produção rural, sendo responsável em coordenar os principais programas de políticas públicas para o meio rural, sendo estes o Programa Nacional de Alimentação (PAA) e o PNAE. Logo, o sujeito tem experiência tanto no lócus da pesquisa quanto na negociação entre os agricultores e o PNAE.

Como forma de triangular informações também foi realizada uma entrevista com a presidente do Conselho Municipal de Alimentação Escolar (COMAE), atuando de 2018 até o ano de 2021, período em que houve considerável flutuação no percentual (%) de aquisição da agricultura familiar pelo PNAE. O COMAE é o órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento para a execução do PNAE no município de Caruaru/PE, que tem entre suas competências analisar a fiscalização da compra dos alimentos provenientes da agricultura familiar para a merenda escolar. Com esta entrevista o objetivo foi conhecer os problemas pela perspectiva dos órgãos de assessoramento e ver em que medida as dificuldades dos agricultores integram o espectro decisório dos gestores.

Desta forma, a entrevista foi realizada em plataforma online (Zoom), no dia 26 de janeiro de 2023, com duração de 46 minutos. Ressalto que a representante do COMAE escolhida deu início às suas atividades junto ao conselho desde o ano de 2013, passando 8 anos como presidente do conselho. Formada em Letras, com Pós graduação em Educação e tecnologias, lecionando para estudantes da rede municipal de ensino.

Concluindo, realizou-se a entrevista com a nutricionista, responsável técnica da merenda escolar do município, realizada também na plataforma online (Zoom), no dia 30 de janeiro de 2023, com duração de 38 minutos. Assim, foi realizada a entrevista com os principais envolvidos na execução do PNAE no município, como demonstra a figura 2.

Figura 2 - Triangulação dos envolvidos no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)



Fonte: A autora (2023).

### 3.3. FONTES E PROCEDIMENTOS DA COLETA DE DADOS

Visando atingir os objetivos específicos do presente estudo o procedimento da coleta de dados envolverá três tipos específicos de fontes. A primeira fonte de dados se deu por meio da realização de entrevistas realizadas com o presidente da associação que participaram das chamadas públicas do município de Caruaru, nos últimos seis anos, sendo aplicado um roteiro de entrevista semiestruturado disponível no apêndice A. Mesmo procedimento para com o presidente do Conselho Municipal de Alimentação Escolar (apêndice B) e a nutricionista encarregada pela entidade executante (apêndice C), e contempla diferentes questões para cada posição de sujeito considerada.

As entrevistas representam procedimentos de coleta de material empírico fundamental quando se precisa mapear práticas, características culturais, valores e sistemas classificatórios de universos sociais específicos, onde existam conflitos e contradições não estejam claramente apresentados ou descritos na literatura acadêmica. Nessas situações, se forem bem efetuadas, elas garantem ao pesquisador uma gama de dados, coletando evidências dos modos como cada um daqueles sujeitos grupo, percebe e se comporta com o meio e situações no qual estão inseridos, o que geralmente se torna mais difícil de se obter com outros instrumentos de coleta de dado.

### 3.4. TÉCNICAS ANALÍTICAS

Deve-se levar em consideração que a análise dos dados é uma das fases mais importantes da pesquisa, pois, é a partir dela, que os dados coletados serão apresentados em resultados e a conclusão da pesquisa, conclusão essa que poderá ser de caráter final ou apenas parcial, deixando margem para pesquisas posteriores (Marconi; Lakatos, 1996). No presente estudo será realizada uma análise qualitativa básica, visando ampliar as formas de análise dos dados coletados (Lara; Molina, 2011).

A estrutura e interpretação de dados e informações primárias coletadas, em um estudo qualitativo, são feitas sobretudo em palavras (Miles; Huberman; Sadaña, 2014). Estes dados podem ser organizados ou divididos em seções, podendo ser agrupados para permitir que pesquisadores façam comparações, identificando assim semelhanças entre padrões. Com base na análise qualitativa básica, não existe a preocupação em seguir métodos e técnicas específicas, buscando na perspectiva de um corpus compreender os dados coletados (Merriam; Tisdell, 2015).

O quadro analítico para as categorias foram os considerados no quadro 1 do referencial teórico, admitindo como é típico da pesquisa qualitativa (Creswell, 2018) a emergência indutiva das análises, na medida em que se considera o contexto vivido dos sujeitos. Assim, a análise envolve uma inclinação dedutiva cujos temas emergiram do referencial teórico e, complementarmente, um reconhecimento indutivo dos achados que emergiram da análise.

Quadro 2 - Fatores apontados na literatura para a baixa adesão dos agricultores ao PNAE

<b>Fatores dificultadores elencados nas pesquisas anteriores</b>	<b>Presente nas obras</b>
(1) Problemas na formulação da política pública;	(Andrade; Araujo; Santos, 2019); (Lima <i>et. al.</i> , 2021)
(2) falta de informação quanto a como se deve a participação do PNAE, como por exemplo a quantidade de documentos necessários, informação sobre o processo licitatório e baixa escolaridade dos agricultores;	(Brito; Pereira; Santos, 2021); (Severino; Lopes; Bartholo, 2020); (Lopes Junior <i>et al.</i> , 2018); (Costa <i>et al.</i> , 2015); (Souza-Esquerdo; Bergamasco, 2014); (Marques <i>et al.</i> , 2014); (Soares <i>et al.</i> , 2015).
(3) Problemas de atratividade econômica devido a baixos preços pagos aos agricultores, especificidades do contrato, quantidade de produtos,	(Cruz; Assis, 2019). (Souza-Esquerdo; Bergamasco; Andrade, 2013).
(4) Distribuição dos produtos.	(Aires <i>et al.</i> , 2021); (Rossetti; Winnie; Silva, 2016)

Fonte: A autora (2023).

### 3.5 CRITÉRIOS DE VALIDADE, CONFIABILIDADE E SATURAÇÃO

Os critérios de validade empregados nas pesquisas qualitativas apresentam formas distintas, uma vez que a validade busca apontar o que constitui uma pesquisa satisfatoriamente conduzida, confiável, merecedora de ser tornada pública para contribuir para o conhecimento, possuindo assim valor perante ao meio científico e acadêmico. Nesse sentido, Ollaik e Ziller (2012) em seu estudo adaptaram o conceito quantitativista para pesquisas qualitativas, verificando a validade de uma pesquisa seria determinar se ela de fato mede verdadeiramente o que o pesquisador se propôs a medir, levando em consideração a coerência dos processos metodológicos na coleta dos dados e se seus resultados são consistentes.

A validade em pesquisas qualitativas está relacionada com a responsabilidade e na percepção no tratamento das informações obtidas pelo pesquisador. Deve-se ainda levar em consideração as questões éticas da pesquisa, garantindo que os envolvidos não sejam expostos ou prejudicados mediante a pesquisa (Ljungberg, 2010). Afim de garantir a validade das informações coletadas e analisadas, além de garantir a ética de pesquisa, o presente estudo irá realizar gravações de imagem e som, mediante O consentimento livre e esclarecido pelos envolvidos, sempre deixando claro os riscos presentes na pesquisa com a coleta dos dados.

A reflexão do pesquisador sobre seu papel como agente ativo na realidade social, não se deve em um momento único ou específico, mas em um processo ativo e contínuo que deve estar presente em todos os estágios desde a preparação da metodologia até a análise de forma coerente dos dados. Assim, ao adotar uma postura reflexiva durante a pesquisa representa para o meio acadêmico o reconhecimento das diversas dimensões éticas da ação do pesquisador, mostrando o respeito aos participantes da pesquisa, no tratamento dos dados e na apresentação dos resultados. Permitindo ao pesquisador ter maior sensibilidade para agir em todos os momentos da prática de pesquisa, levando em consideração todas as suas particularidades (Oliveira; Piccini, 2009).

A técnica da triangulação, aplicada na presente pesquisa, busca reduzir as inconsistências e contradições de uma pesquisa, contribuindo na validação e confiabilidade dos dados coletados (Gaskell; Bauer, 2005). Segundo Denzin (1978), o método de triangulação se

baseia no acesso a múltiplos e diferentes fontes de informações, ao conhecimento e dedicação dos pesquisadores envolvidos e diversidade na aplicação de técnicas.

Como sugerido no presente estudo, a diversificação das fontes, tais como entrevistas com categorias de indivíduos em distintas posições sociais e diferentes tipos de técnicas empregadas durante a coleta de dados, podem enriquecer o entendimento sobre o fenômeno estudado (Merriam, 1998). Ainda, ressalta a importância do estudo ser acompanhado por mais um pesquisador, desde o processo da realização das entrevistas, análise dos dados e revisão da escrita (Creswell, 2010).

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

No presente capítulo serão discutidas as entrevistas realizadas com os principais envolvidos no que diz respeito a compra da agricultura familiar, por meio das entrevistas realizadas com dois representantes de associações dos agricultores, a representante da entidade executora que é a nutricionista RT e a ex-presidente do Conselho de Alimentação Escolar. Ainda, serão discutidos pontos de convergência e distanciamento entre os entrevistados, bem como a respeito da pandemia da covid 19 e sua influência na compra dos produtos da agricultura familiar.

### 4.1 DIFICULDADES PERCEBIDAS PELA ENTIDADE EXECUTORA

Relacionando a entrevista com a representante da Entidade Executora (EEx), a nutricionista responsável técnica, destacam-se 5 (cinco) pontos principais, que serão individualmente explorados.

A **falta de capacitação das nutricionistas** integrantes do quadro técnico da merenda escolar do município foi o destaque mais recorrente observado o sujeito responsável técnico, tendo em vista que muitas vezes são recém-formadas, não possuindo pós-graduação ou cursos mais específicos na área de nutrição em merenda escolar. Assim, desconhecem alguns pontos da lei e acabam aprendendo na prática, aprendendo muitas vezes até com seus próprios erros, conforme o trecho abaixo permite inferir:

Então, nessa época eu nunca tinha trabalhado com alimentação escolar. Até porque na graduação muito pouco se falava, porque o programa, na realidade ele começou em dois mil e nove. Então ainda se sabia muito pouco, então nós fomos construindo. Aliás, não só a questão de adequação do cardápio. Então era tudo muito, muito, muito mesmo, precário. E aí nós fomos construindo (Nutricionista).

Observa-se em pesquisa no banco de dados que já é abordado o treinamento junto com manipuladores da merenda e até mesmo com agricultores familiares, entretanto, poucos estudos abordam sobre a capacitação dos profissionais de nutrição no PNAE. O nutricionista é o profissional que tem a capacidade e responsabilidade técnica pela gestão do PNAE como atribuição legal (Brito, 2011). Tendo a responsabilidade de elaborar cardápios e realizar a descrição dos produtos de compra nas chamadas públicas, influenciando diretamente a compra de produtos da agricultura familiar.

Um estudo realizado no Rio Grande do Sul, com a participação de 171 nutricionistas constatou que 72% dos nutricionistas que atuavam no PNAE tinham este como seu primeiro emprego, tendo contato com a temática e os seus desafios na prática do cotidiano, ou seja, ingressam neste mercado sem nenhuma preparação prévia. Destes, 63% alegaram não ter participado de nenhum tipo de treinamento voltado para o papel do nutricionista na merenda escolar enquanto estavam atuando (Voss, 2009).

Salienta-se que para que haja efetividade na execução do PNAE se faz necessário que ocorra de forma constante a capacitação dos atores sociais envolvidos com o programa, como capacitar nutricionistas, merendeiras, conselheiros de alimentação escolar e agricultores (Andrade, 2016). Assim, um descompasso entre a competência técnica e a exigência formal do processo pode obstar a aquisição por falhas nos editais e, com isso, comprometer o município no atingimento do limite mínimo de aquisição de alimentos no PNAE.

Já o **preço dos alimentos produzidos pela AF** também foi um ponto problemático na perspectiva da entidade executora - *nutricionista responsável técnico*, tanto nas entrevistas realizadas, como em estudos presentes na literatura (Schabarum; Triches, 2019; Santos; Menezes, 2019; Ferreira *et al.*, 2019; Silva *et al.*, 2021). Observa-se que no município de Caruaru os agricultores acham que o preço dos produtos é justo, pois equivalem aos do mercado. Entretanto, a nutricionista e a conselheira pontuam sobre a diferença de preços entre os AF e produtores de larga escala, assim, levando em consideração o baixo custo que está sendo repassado pelo FNDE se torna uma preocupação para o município.

Logo, na percepção da entidade executora o valor dos editais se mostra problemático quando é possível adquirir produtos similares de grandes produtores com valores mais baixos, contribuindo com a execução orçamentária do município.

A questão do embate com a parte financeira da prefeitura, que sempre acabavam às vezes, barrando, porque falava “porque tem que ser essa quantidade?”. Então, por que tem que ser essa quantidade? Então tinha que mostrar, fazer justificativa. Então, não era um processo tranquilo, algumas vezes quiseram por alguns cardápios que não estava condizente ao que era feito pela resolução e até mesmo pelo que a gente estuda na nutrição. E eu, particularmente fui contra, e a gente tem que trabalhar dentro, lógico, dentro da realidade do município. A gente também não pode trabalhar coisas mirabolantes, inventar coisas que o município também não possa trabalhar, mas também dentro daquilo que a resolução pede (Nutricionista).

Ressalta-se que a verba destinada para a merenda escolar no Brasil não sofre reajustes desde o ano de 2017 tendo ajuste realizado somente no ano corrente (de 2023) (MEC, 2023). Desta forma o valor destinado para os alunos do ensino fundamental e médio terá um aumento maior, de 39%. Nessa faixa de ensino, está concentrada a maior parte dos alunos da rede

pública, 60,5%, totalizando 24 milhões de estudantes. Enquanto, será destinado cerca de 3,6 milhões de alunos de pré-escola e da educação básica para indígenas e quilombolas, equivalente a um reajuste de 35%. No caso de 11,7 milhões de crianças em creches (CEMEI's), alunos de escolas em tempo integral, da Educação de Jovens e Adultos, a correção será de 28% (Vilela, 2023).

[...] antes mesmo o COMAE não entendia, porque às vezes, até o preço era um pouco mais elevado, vai entender que o preço era mais elevado por conta da dinâmica deles. Porque como a mão de obra deles têm uma escala de produção menor, então eles teriam que ter também um aporte financeiro maior. Até para poder conseguir fazer as entregas pagar as pessoas que estavam ali também na colheita e tudo mais (Nutricionista).

Um estudo realizado com 110 agricultores familiares que realizaram a venda diretamente para o PNAE em São Paulo constatou que 43,6% acham o preço pago para fornecer alimentos da merenda escolar mais atrativo do que outros mercados (Schwartzman, 2015). Assim, parece que a percepção de justiça no quesito preço é percebida pelo AF mas não pela entidade executora, pelo menos em momentos e especialmente quando o responsável técnico - nutricionista - não entender a função social e domínios econômicos do PNAE. Em outro estudo, a análise da visão dos nutricionistas está voltada para benefícios econômicos e sociais da compra de alimentos da agricultura familiar, além da qualidade nutricional dos alimentos, uma vez que mais frescos preservam nutrientes (Tuliende, 2018).

Nas falas da nutricionista e dos agricultores pode-se observar a **importância do suporte da EEx no início das vendas da agricultura familiar** para o PNAE. Principalmente, a respeito de documentação, conhecimento dos alimentos produzidos na região, produção e necessidade do município.

Nos primeiros anos foi preciso fazer um trabalho com os agricultores, eu já estava na alimentação escolar, estava no quadro técnico, mas a minha coordenadora ela sempre estava fazendo reuniões com eles, apresentando documentação. Porque até então eles não sabiam como era, como é que eles tinham que entregar, algumas questões das embalagens, de validade. Então tudo isso foi construído com eles, então foram várias reuniões e precisou ter a questão de documentação porque muitos eram cooperativas, eles não tinham a documentação correta. Também não foi um trabalho assim do dia para noite, foi um trabalho de formiga (Nutricionista).

Ainda, utilizando esse trecho da entrevista podemos discutir a respeito da **falta de documentação por parte dos agricultores**, como visto em diversos artigos presentes na literatura (Esquerdo; Bergamasso, 2014; Silva *et al.*, 2013), no município de Caruaru inicialmente também foi observado uma baixa adesão da EEX com a agricultura familiar uma

vez que inicialmente os agricultores apresentavam dificuldade, apesar de juntos em cooperativas, de conseguir a documentação.

Segundo Castro e Bombardi (2013) um dos maiores desafios apontados no seu estudo, que avaliou a baixa adesão da EEX com produtos da agricultura familiar, é a falta de documentação por parte dos agricultores para a regularização do processo de compra. Os autores ressaltam ainda a importância de um técnico que acompanhe e oriente todo o processo de adesão da documentação por parte dos agricultores.

Além da falta de capacitação das nutricionistas e da falta de documentação dos agricultores, outro ponto abordado na fala da nutricionista que chamou a atenção foi a **desconfiança dos mesmos em relação ao poder público**, terceiro ponto a ser discutido.

[...] Então foram várias reuniões e precisou ter toda a questão de documentação porque muitos eram cooperativas, mas elas não tinham a documentação correta. E até para eles (agricultores) também se sentir seguros do que eles iriam entregar, que eles vão receber pelos produtos de forma correta.

O mesmo fato foi observado no estudo de Santos e Menezes (2019) realizado em um município de Alagoas, em 2017, onde a “desconfiança” partia de ambos os lados, ou seja, de um lado os agricultores desconfiavam de não receberem seus pagamentos e, por outro, a Entidade Executora desconfiava da capacidade de produção dos agricultores de atenderem aos contratos. Ainda, segundo os autores, uma forma de reduzir o receio da compra e venda é o contato direto entre fornecedores (agricultores) e compradores (EEX), visando a comunicação de forma efetiva e cumprimento do contrato (Santos; Menezes, 2019).

Observa-se pela fala dos agricultores que atualmente no município não existe mais esse receio em participar e ofertar alimentos para o PNAE, pois quando questionados os mesmos alegam que sempre que possível vão participar das chamadas públicas.

Sim, com certeza é o principal (para participar). Veja, hoje o programa PNAE é a principal política pública para o meio rural, ou seja, segura o homem no campo. Ele leva a geração de emprego e renda, não só para o agricultor sozinho, é para a família (Agricultor).

Desta forma, analisando as falas da representante da EEX, pode-se observar o interesse por parte do município em aumentar a compra direta dos agricultores. Desde o início auxiliando com a documentação, tentando realizar articulação entre a produção dos alimentos e o cardápio da merenda escolar. Entretanto, o baixo quantitativo de nutricionistas no quadro técnico, o

valor dos produtos da agricultura familiar e o baixo valor no repasse do FNDE para a compra são os principais fatores que influenciam a compra.

#### 4.2 DIFICULDADES PERCEBIDAS PELO CONSELHO ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (COMAE)

A entrevista realizada com a representante do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), que tem como denominação no município de Caruaru/PE de COMAE, pode-se salientar 11 (onze) tópicos de relevo.

Dois dos pontos levantados pela conselheira se inter relacionam, sendo eles o **descumprimento do cardápio** e a **precariedade das estruturas de armazenamento nas cozinhas das escolas**. A relação acontece da seguinte maneira na perspectiva da conselheira (COMAE): se a entrega dos alimentos não chega nas escolas em quantidade suficiente devido a falta de estrutura para armazenar de forma adequada, evitando desperdícios ou contaminação cruzada, o cardápio não consegue ser seguido. Levando em consideração que os produtos da agricultura familiar são *in natura* e altamente perecíveis, o armazenamento deve ser realizado de forma correta, caso contrário perdas ocorrerão e esse alimento é substituído na alimentação dos alunos. O trecho abaixo permite entender melhor esse posicionamento.

[...] houve algumas melhorias em algumas escolas para adaptar a cozinha e dispensa, de forma a separar (os alimentos). Porque na maioria os alimentos ficam tudo junto, e as merendeiras sofrem para dar conta. Não tem local suficiente para armazenar (Conselheira).

Como mencionado anteriormente, destaca-se a necessidade de inserir a compra de produtos da AF nas diversas políticas públicas governamentais e salienta-se como faz necessário o planejamento de estratégias capazes de enfrentar os desafios que possam vir a surgir para aquisições dos alimentos. Neste ponto, uma das estratégias destacada pelos autores Beltrame e Moura (2009) é a adequação das estruturas institucionais (cozinhas, galpões de armazenamento/distribuição).

Um ponto de extrema importância que foi encontrado durante a entrevista com a conselheira diz respeito à **perseguição política sofrida pelos conselheiros**. Levando em consideração que cabe ao conselho fiscalizar o trabalho do município, por muitas vezes a conselheira relata ter se sentido oprimida e até com medo de perder o cargo que exercia, como pode-se observar nesse trecho:

Porque a gente que ocupa alguns colegiados, alguns órgãos como sindicatos e conselhos e atua no município a gente sofre um pouquinho. Pelo município temos as preocupações com as perseguições, principalmente porque foi um momento de muitas denúncias, com a passagem do conselho nas escolas encontramos muitas irregularidades. Utilizando rádio, televisão e redes sociais, que todo o tempo denunciava, nesse caminho todo um dos problemas que eu tive junto ao município foi preciso ingressar com ação judicial para garantir a estabilidade (no cargo que exercia no município), e assim garantir a integridade do meu trabalho no Conselho (Conselheira)

Mediante estudos não foram observadas evidências em pesquisas nacionais anteriores com destaque para tal circunstância. Talvez, por receio dos conselheiros em perder seus cargos ou sofrer ainda mais com a perseguição. Observo que a segurança da conselheira em relatar o caso se dá devido a segurança em ser concursada como professora no município e fazer parte de outros sindicatos.

Durante a entrevista, a conselheira relata ainda sobre **a falta de apoio/suporte do município com o conselho**, observado diversas vezes em suas falas.

O município investe muito pouco na formação de conselheiros. O município investe muito pouco na estruturação dos conselhos. Nosso caminhar foi quase só entrar a gente [...] (Conselheira).

A gente fazia parte também, de forma assim brigando, nada no município foi muito espontâneo, as portas dificilmente estão abertas para o conselho, mas a gente brigou e conseguiu conquistar esse espaço e sempre que haviam as licitações participar (a respeito da participação do conselho nas chamadas públicas) [...] (Conselheira).

A Prefeitura não nos deu esse suporte (transporte), a gente saía nos nossos carros, às vezes no meu ou de outro conselheiro (Conselheira).

Segundo Ferreira e colaboradores (2019) alguns municípios do Rio de Janeiro possuem carência de visitas dos conselheiros às escolas, tendo como principal justificativa a falta de transporte. Ressaltando que de acordo com a legislação N° 26, de 17 de junho de 2013, a EEx deve oferecer a infraestrutura necessária para que ocorra o deslocamento dos membros do conselho para a realização das suas visitas, pois o não cumprimento desse dever prejudica o monitoramento das diretrizes do programa como restou comprovado na perspectiva da conselheira ouvida.

Demais estudos apontam que a falta de apoio financeiros das EEx para a execução do trabalho do CAE acaba influenciando diretamente uma vez que para o deslocamento, principalmente de escolas da zona rural, se faz necessário uso de transporte, de local para as reuniões e treinamentos (Carvalho *et al.*, 2021).

**A composição técnica dos conselheiros** é uma particularidade a ser discutida. Durante a fala da conselheira a mesma relata sempre que, além da falta de suporte do município, muitos conselheiros que compõem o quadro do COMAE são de pessoas que não tem experiência e não passam por capacitações de forma frequente. A falta de preparo dos conselheiros implica na falta de conhecimento a respeito do fluxo de produção da agricultura familiar e do processo de aquisição pelo PNAE, podendo ser um fator dificultador para a consolidação da política pública, conforme extratos abaixo da entrevista com a conselheira permitem deduzir:

[...] Na época que eu fui indicada, não sabia nada sobre conselho, nunca nem tinha ouvido falar no conselho de alimentação. Eu era da rede (de ensino), em sala de aula, mas desconhecia totalmente o conselho. E aí fica um pouco assustada quando foi indicada para esse conselho (Conselheira).

[...] quando eu fui indicada eu tive muito medo, porque eu não sabia do que se tratava e o nosso caminho de conhecimento dentro do COMAE, foi tudo a base das legislações, das leis e as formações que o próprio FNDE fazia. O município investe muito pouco na formação de conselheiros. O Município investe muito pouco na estruturação dos conselhos. E o FNDE deu um suporte com as informações que não foram muitas, mas foram suporte razoável (Conselheira).

Segundo Castro e Dias (2019) em uma análise da atuação dos conselheiros no estado do Pará constataram que uma das suas dificuldades de atuação foi a falta de capacitação e treinamentos adequados. Já Castro *et al.* (2020) identificaram que o perfil dos conselheiros possui um nível de escolaridade elevados, onde 74% possuíam graduação e pós graduação, ainda com títulos de mestre e doutores. Entretanto, a falta de qualificação para atuar como conselheiro se torna um dos maiores desafios, uma vez que para executar as atribuições dos cargos é necessário identificar irregularidades da política do PNAE (Castro *et. al.*, 2020).

Com falas semelhantes, a conselheira e a representante da EEX relembram a dificuldade inicialmente do COMAE em entender o valor cobrado pelos agricultores familiares nos alimentos comercializados.

No começo eu era bem resistente, porque o produto da agricultura familiar é um pouquinho mais caro que o da indústria. Porque a agricultura familiar é normalmente mais cara, aí eu não entendia. E aí eu sempre batia de frente! Mas aí, após alguns estudos e algumas formações, a gente foi entendendo o porque do preço diferenciado da agricultura familiar. E aí a gente começou a ter uma visão bem melhor e, a partir daí, a brigar pela agricultura familiar (Conselheira).

A discussão a respeito dos preços é antiga, e muitas vezes sugere que os produtos provenientes da agricultura familiar resultem em um valor mais baixo que os demais mercados, tendo em vista as questões de transporte e perda de matéria prima. Visando suprir as

divergências de preços pagos aos agricultores familiares e garantir um preço mais justo, atendendo não apenas a demandas econômicas, mas também políticas-sociais - *como a fixação do homem no campo*, deixando claro que todos os custos para a produção do alimento devem ser considerados para elaboração do valor final a ser pago (Schabarum; Triches, 2019).

Ressalta-se a importância do PNAE para o desenvolvimento do meio rural, como política de suporte e subsídio aos agricultores. Deste modo, os preços pagos aos agricultores familiares devem ser atrativos e equitativos, sem prejudicar a racionalização do gasto público.

A **estrutura deficitária/insuficiente para armazenar os alimentos *in natura*** no galpão central da Secretaria de Educação e/ou nas escolas foi outro ponto abordado pela representante do COMAE, pois dificulta a compra dos produtos da agricultura familiar. Essa dificuldade tem por fonte a situação na qual os produtos *in natura* (frutas e verduras) são armazenados da forma incorreta, tendendo a estragar e conseqüentemente gerar uma perda de alimentos antes de chegar ao prato dos alunos. Desta forma, os produtos chegam aos poucos, conseqüentemente, as merendeiras não conseguem seguir o cardápio por falta de alimentos, realizando substituições contingenciais, como o trecho abaixo revela:

[...] Mas se a gente for pegar pelo percentual de maioria, a maioria não cumpre (cardápio). Porque tem um problema na distribuição, não se tem um cronograma igualitário de distribuição, a ponto de todas as unidades receberem de forma igual os gêneros para produzir o cardápio. Então, acontece, que às vezes chega as frutas, os legumes e depois, na próxima semana, chegam, os ovos, carne, leite. Então, como a entrega não é regular, então há uma dificuldade muito grande cumprir os cardápios.

Essa realidade já foi evidenciada em outras pesquisas, tais como Pauli, Schulz e Zajonz (2020) que afirmam que projetos que tem como objetivo melhorar as estruturas dos galpões de armazenamento, tais como câmaras frias, contribuem para uma maior participação da agricultura familiar no processo de compras institucionais.

Outros estudos, tais como Ferreira *et al.* (2019) e Muniz *et al.* (2020), apontam que os nutricionistas do PNAE acabam enfrentando dificuldades em exercer suas atividades básicas devido ao **excesso de atribuições e ao quadro técnico deficiente**. Por conseguinte, um estudo que coletou dados referentes a 38 municípios do Rio de Janeiro encontrou associação estatisticamente significativa entre adequação no número de nutricionistas e adequação no percentual de compras da agricultura familiar, indicando que o número limitado de nutricionistas, além de sobrecarregar o profissional, está associada ao baixo percentual de compras referentes da agricultura familiar (Ferreira *et al.*, 2019).

Uma das dificuldades apontadas pela conselheira na adesão dos produtos da AF foi a de que após participar das licitações os agricultores não conseguiam dar conta da demanda do município, ou seja, um **desbalanceamento entre as demandas do contratante e a oferta dos contratados**. Assim acabavam realizando compra a outros agricultores ou em centrais de abastecimentos (CEACA), evidência disponível no trecho:

[...] muitos agricultores pequenos, eles não conseguiram dar conta do tanto que a Prefeitura de exigia, por exemplo, galinha de capoeira, não é todo agricultor que conseguia dar o suporte do tanto que a prefeitura solicitava. Então eles acabavam comprando em outros locais que o FNDE não aceita, a produção tem que ser do próprio agricultor (Conselheira).

Durante entrevistas realizadas com agricultores familiares no município de São Paulo, pode-se observar práticas semelhantes, onde os pequenos agricultores não conseguiam oferecer o quantitativo estipulado no edital (Lopes Junior *et al.*, 2018). Entretanto, tal prática foi justificada devido ao planejamento do cardápio de forma equivocada, o outro lado do problema do balanceamento entre demanda e oferta, uma vez que não existia a comunicação facilitada com a nutricionista, responsável pela produção do cardápio da merenda escolar, ou por falta de consulta com a realidade produtiva dos agricultores, que por muitas vezes desrespeita o calendário agrícola (Lopes Junior *et al.*, 2018).

Essa prática vai contra a Lei nº 11.947 de 2009, art. 2º, inciso V, que dispõe das diretrizes para o funcionamento do PNAE e estabelece que a compra deve ser preferencialmente da agricultura familiar e empreendedores familiares rurais, preferindo alimentos regionais e respeitando a sazonalidade. A articulação entre os agricultores, aumentando a sua produção por meio das cooperativas, treinamento sobre produção e armazenamento e o contato direto dos agricultores com a nutricionista responsável técnica podem ser vias que reduzem essa prática, que acaba prejudicando os próprios agricultores.

**A dificuldade na participação dos processos licitatórios para a compra de produtos** provenientes na agricultura familiar foi um dos pontos explorados durante a entrevista, tendo em vista que, atualmente o COMAE cobra que seja realizado o repasse de pelo menos 30% do investimento do FNDE, como previsto em lei:

[...] eu digo a você que pelo menos nos últimos dois anos que eu tive no conselho existia a dificuldade de acompanhar porque a gente não teve um suporte para saber como participar desse processo de forma eletrônica. Então eu sair do conselho, em dois mil e vinte e um e nos dois últimos anos, a gente não acompanhou mais. Por essa dificuldade, de saber usar o aplicativo, um suporte técnico a gente não tinha, acabou que a gente perdeu. (Conselheira).

Segundo a Cartilha para Conselheiros (FNDE, 2017), emitida pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), durante o processo de licitação é recomendada a participação do CAE em todas as etapas, desde a especificação dos produtos, estimativa de qualidade/quantidade e do preço e fiscalização do contrato. A razão de tal participação em todo o processo licitatório, inclusive na própria licitação, tem o papel de mitigar ou eliminar irregularidades, fraudes e desvios.

Um tema que emergiu da entrevista com a conselheira é a **distância entre o COMAE e os agricultores familiares**, como se pode observar no trecho:

No começo a gente tinha resistência também dos agricultores, eles não entendiam o nosso trabalho. Então eles resistiam, que a gente registrasse, fotografasse. Muitas vezes a gente realizava alguns questionamentos e eles não queriam responder, não queriam colaborar! Porque achavam que a gente estava ali para punir o processo. Teve embates, mas a gente participou (Conselheira).

Assim como no início dos processos licitatórios, o COMAE não entendia o motivo dos preços do produto da agricultura familiar serem mais elevados quando comparados às grandes indústrias, bem como a importância da compra para a economia local e incentivo da agricultura familiar. Pode-se observar que os agricultores também não possuem o conhecimento do papel do conselho, pois quando questionados se receberam algum suporte do conselho os agricultores relatam que eles não sofrem “fiscalização”, como se esse fosse o único papel do COMAE.

Utilizando ainda a Cartilha do Conselheiro (FNDE, 2017), uma das tarefas mais importantes dos Conselheiros de Alimentação Escolar é verificar se está sendo cumprida a utilização de no mínimo 30% do total de recursos do PNAE na compra efetivamente destinada para produtos da agricultura familiar. Assim, o vínculo entre os conselheiros e agricultores familiares do município de Caruaru precisa ser fortalecido para que a política seja efetivada.

É perceptível que o trabalho de fiscalização desenvolvido pelo COMAE no município de Caruaru é satisfatório. Durante a entrevista, a conselheira, que teve sua atuação realizada ao longo de oito anos consecutivos (2013-2021), onde apesar das dificuldades apresentadas mostra seu conhecimento técnico sobre o funcionamento correto do PNAE. Seu relato de atuação está em conformidade com o que recomenda a legislação, referente às atribuições e competências do conselheiro no âmbito do PNAE.

#### 4.3 DIFICULDADES PERCEBIDAS PELOS AGRICULTORES FAMILIARES

Nesta seção serão apresentados os resultados da entrevista com o representante de duas cooperativas que já tiveram produtos negados para a compra pelo PNAE. Desta forma a entrevista foi realizada com o presidente, de 2011 até o ano de 2021, da maior cooperativa do município de Caruaru, assim pode-se destacar diversos temas que concorrem para explicar o motivo da baixa adesão da agricultura familiar ao PNAE em alguns anos no município, tais como o **distanciamento entre os agricultores, a EEX e o COMAE**.

Não existe contato com o COMAE, porque veja, ele é um órgão fiscalizador, fica dentro da escola, então não temos contato nenhum (Agricultor).

Não temos visitas das nutricionistas, o quadro antigamente era pequeno, mas depois da pandemia acreditamos que aumentou significativamente, elas poderiam vir e conhecer os produtos, conhecer a produção da galinha caipira até pra saber como é produzido o alimento da merenda (Agricultor).

[...] da SEDUC a gente nunca recebeu nenhum treinamento não, tudo é a gente que vai pra outros lugares, já fomos pra outros estados em busca de conhecimento de plantio, mas nunca com a ajuda da prefeitura (Agricultor).

Como dito anteriormente, os agricultores acreditam que o COMAE só tem como objetivo a fiscalização da merenda escolar, não tem em suas atribuições institucionais o suporte ou comunicação com os seus representantes. O agricultor ainda relata a **falta de acompanhamento pela equipe de nutrição** do município, em conhecer a produção e dar um *feedback* a respeito de como os alimentos estão chegando nas escolas e sendo entregues aos alunos.

[...] ainda é pouco essa visão do município ajudar. Não é só uma questão da nutrição estar na escola, ver o que é certo e errado, o que pode entregar pro aluno. Mas sim ter um diálogo entre o produto que está chegando com quem está produzindo. Como é que está chegando na escola? Como é esse tipo de alimento? Isso ai falta muito! (Agricultor).

Desta forma, se faz necessário que o município elabore estratégias de apoio às cooperativas e associações da agricultura familiar. Pois, não basta estimular a comercialização se as cooperativas não forem assistidas com suporte necessário, auxiliando com recursos e apoio técnico visando estimular a própria produção, como já comentado por Moreira *et al.* (2021).

E qual o impacto da falta que esse acompanhamento da EEX, representada no estudo pelas nutricionistas, tem sob a compra dos produtos da agricultura familiar? É simples, se não existe o acompanhamento, as mesmas não conseguem saber quais os alimentos são produzidos nem qual o potencial de produção para compor o cardápio da merenda escolar e assim gerar

uma maior adesão dos agricultores locais com o cardápio, algo como contribuir com a decisão do que produzir e do que servir atendendo as vocações e volumes locais de produção. Além de orientações que os agricultores podem receber da parte técnica, como forma de higienização e conservação dos alimentos *in natura*, aumentando o tempo de prateleira e levando um alimento mais saudável e seguro para os alunos.

Observa-se em uma das falas do representante da cooperativa que existem alguns produtos que não são comercializados junto ao PNAE. Segundo Klein (2014) deve-se existir um direcionamento da compra da AF, uma vez que os responsáveis pela produção dos cardápios devem conhecer os produtos produzidos pelos agricultores locais e realizar as especificações para a compra.

Nós tem uma variedade de 28 produtos que são produzidos, que tem mais, mas o que são mais consumidos pela nutrição (PNAE) por meio da elaboração do cardápio, nós temos de hortaliças, coentro, alface, cebolinha, couve. A raiz, macaxeira, batata, jerimum. O fruto que seria melancia, banana, e maracuja são esses três itens que nós temos, com a compra do PNAE. Tem acerola, tem outros também, nós tem a variedade do produtos, fora a carne (Agricultor).

Como relatado anteriormente, desde o ano de 2017 o valor repassado para a EEX referente a compra da merenda escolar não sofreu ajustes, enquanto os alimentos sofreram ajustes de forma recorrente. Assim, um ponto que se pode observar na fala dos dois autores entrevistados é referente aos custos dos produtos da agricultura familiar.

Quando questionados sobre quem seria o principal responsável pelo não cumprimento da legislação presente no PNAE, o representante da cooperativa culpou a gestão pública, por **falta de interesse na aquisição dos alimentos.**

O principal responsável é a gestão pública, eu acredito que quem é um dos principais pilares do prejuízo período de pandemia (quando houver a menor compra), foi mal gestão por parte do Executivo aos coordenadores dos programas. Ou seja, infelizmente ninguém sabe se é porque não queria fazer com que os programas funcionassem conforme a lei ou era orientação do Executivo o que realmente não chegou a efetuar as compras, eu acho que é incompetência (Agricultor).

Diversos fatores podem influenciar a baixa adesão da EEX com a compra de produtos da agricultura familiar, entre eles o principal que se destaca é o custo. Uma vez já destacado, o recurso repassado pelo PNAE é baixo, as prefeituras precisam realizar um repasse maior e assim completar o valor da compra dos alimentos da AF. Em estudo realizado no Espírito Santo foi possível observar diversos fatores que envolviam a EEX e a baixa adesão com a agricultura familiar, sendo estes para Cruz *et al.* (2019) o desrespeito a sazonalidade dos alimentos

produzidos na região, a falta de treinamento com as merendeiras no preparo dos alimentos provenientes da AF e a falta de treinamento dos gestores/secretários públicos.

Mas, principalmente, o baixo valor que a EEx quer pagar pelos alimentos da AF, além dos mesmos não sofrerem os reajustes realizados no mercado durante o tempo do contrato, resultado que guarda relação com a posição do sujeito ouvido nesta pesquisa (agricultor familiar), uma vez que os gestores públicos diversas vezes tentaram realizar ajustes no cardápio, reduzindo a sua qualidade em produtos *in natura* e aumentando os produtos industrializados, devido ao custo.

Outros pontos que chamam a atenção durante a entrevista com o presidente da associação é que o mesmo nasceu no município e sempre trabalhou no meio rural. Já desenvolveu diversos papéis dentro da cooperativa apesar de possuir apenas ensino médio incompleto. Mas observa-se que os agricultores familiares apresentam uma vontade de crescer e incentivar todas as demais cooperativas, compartilhando conhecimento e vivências com cooperativas de outros municípios. Como ponto de proteção e evolução, pode-se observar que os agricultores encontram apoio uns nos outros.

[...] eles (agricultores) tem participação ativa, participam ativamente das reuniões. Eles também participa direto dos programas PAA e PNAE. São ativos, estão sempre participando diretamente com as suas produções, solicitando melhoramento, pedindo incentivo de produção e incentivo principalmente de assistência técnica, que é uma das ênfases que a gente bate muito, principalmente também curso, capacitação. E aí hoje, falar do que era 2014 que começamos praticamente do zero em questão de manipulação de alimentos, com a industrialização, hoje não tem uma indústria que antes era abatido no espaço pequeno 250 aves, hoje temos capacidade de 800 por dia. Através dessa modernização, eu sei que não é o maquinário industrializado, é manual, mas aí, com a linha de produção consegue atingir até oitocentos frango dia (Agricultor).

Atualmente, em 2023, o município de Caruaru nomeou um agricultor como diretor da produção rural na Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), com o principal objetivo de conseguir reunir e ampliar as cooperativas, gerando maior adesão as políticas públicas de subsídio como o PNAE e o PAA por meio da experiência de quem já esteve do outro lado da política pública. Essa inclinação da EEX parece demonstrar que de fato existe um distanciamento entre o órgão executor e os agricultores, carecendo de esforços para reduzir essa distância.

#### 4.4 OS PONTOS DE CONVERGÊNCIAS E DISTANCIAMENTOS

Os sujeitos da pesquisa trazem o conhecimento da obrigatoriedade da lei e da sua importância para o meio rural, em se cumprir os 30% da compra de produtos da AF, compreendem os benefícios da mesma e até se mostraram engajados em melhorar a aplicação da política pública. Esse alinhamento em torno dos pontos centrais é importante e existe nos sujeitos ouvidos nesta pesquisa, como os trechos seguintes esclarecem:

Hoje o programa PNAE é a principal política pública para o meio rural, ou seja, segura o homem no campo. Ele leva a geração de emprego e renda, não só para ele sozinho é para a família, ou seja, é o principal que tem que estar integrado, dentro dessa política pública, esses homens e as mulheres do campo, não só na parte da mão de obra, mas sim na parte de manipulação dos alimentos através das agroindústria (Agricultor).

A distribuição dos alimentos, a compra da agricultura familiar e a presença da agricultura familiar na escola é fundamental. A gente já viu que o alimento é diferenciado e como a gente falou no começo tem a questão da economia local, é importantíssimo e eu destacaria que o município investisse mais nos conselhos, nessa conscientização que a gente poderia ter um até uma relação melhor entre a agricultura e conselho (Conselheira).

Até os 30% que o PNAE ele coloca para o programa, eu acho que daria para aumentar sim! Realmente os agricultores, alguns eles não conseguem se organizar. Mas eu acho assim, que também falta empenho do município em ajudar, porque é o que eu vi aqui, em Caruaru. {...} são produtos que tem menos agrotóxicos, que tem uma importância social, porque o que a gente via muito, que esses produtos eram produzidos por pais das crianças, que as próprias crianças relataram, então sabíamos a procedência desses produtos (Nutricionista).

Entretanto, observa-se que as dificuldades existentes foram maiores, ocasionando em diversos anos o descumprimento da lei e o enfraquecimento da política pública tanto na dimensão econômica - *para o município e para os agricultores* - quanto na dimensão social, que se desdobra em alimentos de qualidade superior e de fixação e manutenção do homem do campo.

Outro tema de convergência foi em relação ao relacionamento que as três esferas envolvidas no PNAE necessitam ter umas com as outras. Enquanto a nutricionista relata ter um bom engajamento com os agricultores, os mesmos relatam não ter um suporte, retorno de *feedback* da EEx. Enquanto o COMAE tem um contato direto com a EEx devido a formulação de relatórios destinados a equipe de nutrição, bem como por participar de todo o processo de fiscalização frente ao município, não tem uma boa convivência com os agricultores. Assim, reconhecem a importância do trabalho em conjunto pela ausência, ou seja, reconhecem que a

aproximação pode proporcionar benefícios superiores, como relata a nutricionista responsável-técnica:

Os agricultores familiares eles tinham assim um engajamento muito grande conosco. Então, assim, na questão da entrega, na questão da qualidade dos produtos, nós sempre estava visitando eles, eles também nos visitavam, e assim tínhamos um respaldo muito bom (Nutricionista).

Em todas as entrevistas foi questionado aos sujeitos se eles reconhecem algo que poderia ser modificado durante as chamadas públicas e os processos licitatórios de compra. Todos relataram que acreditavam que o processo de compras deveria de fato ser rigoroso, com diversas etapas para garantir a integridade e qualidade dos produtos.

Eu acho que do jeito que está é o certo mesmo. E eu acho que sim, tem que ter a questão de especificação, toda questão de validade, tudo. Eu acho que a forma que está é o certo e assim eles também precisam se organizar e se adequar, e também não é algo que não adianta também a gente querer fazer algo mais fácil de não ser algo eficaz, e também que a gente também tem a segurança daquilo que a gente empregando para as crianças (Nutricionista).

Eu acredito, tem que ser desse jeito mesmo. Para tornar o um processo público e transparente, tem que seguir regras. Como manda o figurino, não pode alterar nada (Agricultor).

O COMAE relatou que como não é um dos beneficiados não poderia alegar se alguma das etapas poderia ser diferente. Assim, apesar de ser um processo extenso, tanto a entidade executora como os agricultores, principais autores no processo, relatam que a fim de ser um procedimento justo e transparente se faz necessário que o processo licitatório seja detalhado e ajustado às especificidades da demanda e da oferta de produtos da AF.

A falta de profissionais de nutrição do quadro técnico em quantidade suficiente foi outro ponto abordado durante todas as entrevistas que ressalta o possível distanciamento com a agricultura familiar. Segundo a Resolução CFN nº 465/2010 considera a proporção de 1 nutricionista a cada 2500 alunos matriculados na rede municipal de ensino, entretanto, esse número nunca foi acatado pelo município.

E quando eu iniciei na alimentação escolar, em Caruaru, só tinham quatro nutricionista, quatro não três! três nutricionistas e na época, já era uma faixa de cento e vinte e cinco unidades escolares. Então já era uma grande quantidade de escolas e creches, e eram poucas nutricionistas para essa demanda toda (Nutricionista).

E dentro dos pontos positivos, olha um eu digo que talvez tenha sido um ponto considerado, o número de nutricionistas. É uma briga que a gente tinha (COMAE) com o município já desde quando a gente entrou que o município não atende o

quantitativo necessário. Ainda hoje não atende, mas melhorou um pouco (Representante do CAE).

Hoje temos sim, é muito pouco, porque nois sabe porque em dois mil e dez se tinha pouco nutricionista, foi real avançando, mas aí dentro da pandemia, tem agora um numero bem considerável, que eu acredito (Agricultor).

Como resumo, o quadro 3 apresenta os resultados por sujeitos e suas sobreposições. Como se vê a matriz dos resultados disposta no quadro 3, por sujeito, permite algumas inferências, a primeira delas é que os problemas não são percebidos do mesmo modo pelos sujeitos envolvidos no PNAE. Em apenas 1 grupo temático já mapeado pela literatura todos os sujeitos percebem problemas, que foi o problema na formulação da política pública, envolvendo desde o suporte, passando pelo planejamento das compras, da formulação do cardápio e do acompanhamento. Os três sujeitos voltam a concordar com os problemas a partir de novas perspectivas não antes previstas na literatura consultada, grupo que chamamos de “novos achados” e que reúne uma pluralidade de perspectivas, desde o sentimento de perseguição política pelos conselheiros até a percepção pelo agricultor de falta de interesse do poder público em adquirir alimentos orgânicos e da AF.

É importante destacar que o preço como atrativo para a política pública só foi percebido como problemático na perspectiva da Entidade Executora (EEx), ficando silenciado a partir do COMAE e dos Agricultores, parecendo que para os produtores o preço não é um fator desestimulante para o fornecimento de alimento ao PNAE. Isso, de certo modo, reforça a importância dos repasses para fins de orçamento público, de modo que o fator preço parece ser mais sensível para quem demanda (EEx) do que para quem oferta (agricultores).

Além disso, problemas logísticos de armazenagem só foram percebidos a partir da perspectiva do Conselho Municipal de Alimentação Escolar (COMAE) e silenciados pela EEx, demonstrando que carece de infraestrutura nas escolas e a ausência dessa infraestrutura mínima compromete o cumprimento da proposta do PNAE. Destaca-se como os fatores são inter relacionados, na medida em que deficiências na estrutura física das escolas acaba comprometendo a execução de política pública voltada a qualidade da merenda escolar.

Quadro 3 - Resumo dos achados da pesquisa

Grupos temáticos advindos do referencial teórico (quadro 1)	Temas encontrados na imersão empírica (18 temas)	Sujeitos da Pesquisa		
		Entidade Executora (EEx)	COMAE	Agricultores
(1) Problemas na formulação da política pública;	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Importância do suporte da EEx no início das vendas da agricultura familiar (1) (EEX)</li> <li>- Desbalanceamento entre as demandas do contratante e a oferta dos contratados (1) (COMAE)</li> <li>- Planejamento do cardápio de forma equivocada (1) (COMAE)</li> <li>- Falta de apoio/suporte do município com o conselho (1) (COMAE)</li> <li>- Falta de acompanhamento pela equipe de nutrição (1) (AGRICULTORES)</li> <li>- Distância entre o COMAE e os agricultores familiares (1) (COMAE)</li> <li>- Distanciamento entre os agricultores, a EEX e o COMAE (1) (Agricultor)</li> </ul>	X	X	X
(2) falta de informação quanto a como se deve a participação do PNAE, como por exemplo a quantidade de documentos necessários, informação sobre o processo licitatório e baixa escolaridade dos agricultores;	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de documentação por parte dos agricultores (2) (EEx)</li> <li>- Dificuldade na participação dos processos licitatórios para a compra de produtos (2) (COMAE)</li> </ul>	X	X	
(3) Problemas de atratividade econômica devido a baixos preços pagos ao agricultores, especificidades do contrato, quantidade de produtos,	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Preço dos alimentos produzidos pela AF (3) (EEx)</li> </ul>	X		
(4) Distribuição dos produtos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Descumprimento do cardápio e a precariedade das estruturas de armazenamento nas cozinhas das escolas (4) (COMAE)</li> <li>- Estrutura deficitária/insuficiente para armazenar os alimentos (4) (COMAE)</li> </ul>		X	
Novos achados	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perseguição política sofrida pelos conselheiros (COMAE)</li> <li>- Composição técnica dos conselheiros (COMAE)</li> <li>- Excesso de atribuições e ao quadro técnico deficiente (COMAE)</li> <li>- Falta de capacitação das nutricionistas (EEx)</li> <li>- Desconfiança dos mesmos em relação ao poder público (EEx)</li> <li>- Falta de interesse na aquisição dos alimentos (Agricultor)</li> </ul>	X	X	X

Fonte: A autora (2023).

#### 4.5 IMPACTOS DA COVID NO PNAE-AGRICULTURA FAMILIAR

A pandemia do Covid 19 gerou no Brasil uma crise econômica, política e social, que modificou a vida de todos de forma abrupta. Foram necessárias a criação de medidas emergenciais adotadas pelo governo no combate à crise provocada pela pandemia da COVID-19, por meio da Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020, que autorizaram a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos de repasse do PNAE aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica garantindo a segurança alimentar e nutricional. Ainda, com o objetivo de garantir a destinação da cota de 30% à agricultura familiar, o governo visava atender mais de 80 mil agricultores familiares (Brasil, 2020).

Como política de subsídio, nesse caso tanto para garantir o escoamento da produção dos agricultores rurais como de suporte para a saúde e nutrição dos alunos, o PNAE desenvolveu um papel importante. Entretanto, como observado, no ano de 2020 foi o pior percentual de compras apresentado (2,1%) (figura 1), tendo uma pequena elevação em 2021, mas ainda se mantendo abaixo do recomendado (30%).

Na entrevista com o representante da cooperativa dos agricultores familiares, pode-se observar o reflexo dessa baixa adesão.

[...] Hoje nós estamos retornando de volta. Pós pandemia eu acredito que no ano passado foi vendido uma quantidade interessante para o município, onde antes da pandemia, tivemos muitos prejuízo, a realidade é essa! prejuízo doamos muitos produtos, estragou, perdemos. Muitos agricultores, tiveram não só perda da mercadoria como financeira, porque ele também está com financiamento através dos bancos. Para produzir o agricultor na associação, ele tem que ter recursos para produzir e vender (Agricultor).

Inicialmente a suspensão com a paralisação das aulas e conseqüentemente da compra dos programas de alimentação destinada à merenda causou impacto nas associações e cooperativas de agricultura familiar, pois a compra desses programas respondem por volume significativo da comercialização da produção e da renda do agricultor familiar. Segundo Futemma *et al.* (2021) entre as principais queixas dos agricultores familiares durante a pandemia foi a ausência do poder público principalmente em respeito a morosidade nas ações destinadas a esse grupo social, resultado que também encontra eco nos resultados desta pesquisa.

Desta forma, visando a segurança alimentar dos estudantes, escoamento da produção dos agricultores familiares e dos alimentos que foram comprados pelas EEx o FNDE orientou que fossem realizados e distribuídos os alimentos em forma de kits. A Resolução CD/FNDE

nº 02/2020 conferiu autonomia ao nutricionista responsável técnico pelo PNAE na elaboração do kit, reconhecendo que a equipe conhece quais são as necessidades e a realidade dos estudantes do território em que atuam (Sperandio; Morais, 2021).

Para isso foi necessário planejar, definir os gêneros alimentícios e as quantidades *per capita* que deverão compor os mesmos, levando em consideração as faixas etárias e o período em que os estudantes seriam atendidos na unidade escolar. Quando questionado a respeito da compra da agricultura familiar durante a pandemia, a nutricionista responsável técnica (RT) destaca que foi falta de interesse por parte do município, e que tudo foi feito conforme a resolução do FNDE.

Olha, eu acho que foi a questão do município, o município não entendeu que os agricultores poderiam ser aliados na questão da pandemia. Porque foi feito sim, vários projetos e cardápios montados com a agricultura familiar, a formação de cestas básicas com a agricultura familiar. Tudo! Então era viável sim, eles tinham como entregar. E foi montado todo esquema de como seria, foi enviado várias vezes e foi a questão mesmo do município, que não quis realmente trabalhar com os agricultores familiares. Isso foi assim, o que me deixou triste claro, porque eu fiz vários e vários e vários relatórios mostrando os itens que poderiam ser entregues (Nutricionista).

Pensando nos produtos ofertados pelos agricultores serem *in natura*, ter um tempo de prateleira menor e uma dificuldade em armazenar grandes quantidades de alimentos no galpão da secretaria de educação, ainda foi questionado a nutricionista RT se esse seria o motivo e a mesma afirmou que não, conforme trecho de sua entrevista:

São sim mais perecíveis, mas mesmo assim dava para ser feito (kits). Não vamos dizer assim, todos os produtos para serem entregues, porque por exemplo alface e coentro algumas coisas são muito, muito mais perecíveis do que a batata, inhame, batata-doce, algumas frutas. Mas teria dado sim, para montar alguns kits, sim, com gêneros da agricultura familiar (Nutricionista).

Ainda, foram montados kits com produtos da agricultura familiar que tinham sido recolhidos das escolas do município (presentes no estoque de compras do ano anterior) ou provenientes até mesmo da compra mínima que aconteceu no respectivo ano da pandemia, antes do isolamento social. Esses kits foram distribuídos para os pais e responsáveis no segundo semestre de 2020, firmando mais uma vez que os produtos da AF poderiam ter sido distribuídos sem problemas.

O COMAE manteve suas atividades durante a pandemia, segundo a conselheira, inclusive com denúncias de merenda que estragou e não foi ofertado aos alunos, dando destaque ao fato de quanto os agricultores foram prejudicados com a não realização da compra.

O dois anos de pandemia a agricultura familiar de Caruaru foi totalmente penalizada, porque o município não investiu, não seguiu as orientações do Tribunal de Contas, que era priorizar o agricultor local visto que estava num momento de dificuldade para todos. O município permitiu, estragar a merenda! Se você entrar na nossa página Facebook, você vai ver algumas postagens. A gente não conseguiu postar muito, mas você vai ver alguns relatos do nosso trabalho na pandemia, merenda ainda foi estragada. Foi desperdiçada por falta de distribuição (Conselheira).

E os agricultores ficaram, não investiram nada, não tiveram lucro nenhum. Nesse período o município fechou bem as portas. Já no finalzinho da pandemia foi que comprou, mais um percentual muito pequeno, inclusive chegou a gente ter que enviar as contas do FNDE com o percentual abaixo dos 30% (Conselheira).

Levando em consideração que o COMAE é um órgão de controle social, ressalta-se que durante este período atípico de oferta da alimentação fora do ambiente escolar, os integrantes do CAE deveriam ter mantido suas atribuições de forma ainda mais atenta, devido a necessidade de adaptações em todo o processo. Sempre realizando a documentação das atividades realizadas por fotos e registros escritos. Inclusive, os membros do conselho devem atentar-se aos possíveis comprometimentos da situação de segurança alimentar e nutricional dos kits ofertados. Caso o CAE verifique esta situação, deve suspender a distribuição dos gêneros alimentícios aos pais e responsáveis dos estudantes, junto à gestão local, e/ou informar aos órgãos de controle sanitário.

Uma vez já relatado a dificuldade de fiscalização do COMAE devido a falta de informação e de suporte ofertado pelo município, como por exemplo a oferta de transporte para os conselheiros, só fez piorar durante a pandemia.

Na pandemia a gente trabalhou sábado, domingo e feriado da semana santa, porque quando a prefeitura começou a distribuir os kits, foi justamente na sexta feira santa. A gente saiu com nossas pernas como se diz popularmente, porque a gente que bancava o transporte, que bancava toda a estrutura, porque a prefeitura não queria que o conselho fiscalizasse. Usando a justificativa de que aqueles kits não eram merenda, mas o próprio FNDE dizia que o município tem que articular junto com o conselho esse momento de pandemia (Conselheira).

A Prefeitura não nos deu esse suporte, a gente saía nos nossos carros, às vezes no meu ou de outro conselheiro. E isso independia do dia quando a gente sabia, porque não chegava para a gente a informação oficial que a merenda estava sendo distribuída. Então, quando a gente via na televisão, nos blogs, a gente já corria para e naquela escola para poder fazer a fiscalização, foi bem sofrido nosso trabalho, que já era, na pandemia só piorou (Conselheira).

Quando questionada sobre a composição dos kits, sobre a falta de produtos da agricultura familiar e se o COMAE teve alguma relação ou pode realizar alguma intervenção a conselheira relatou que infelizmente os produtos que continham nos kits eram produtos que tinham sobrado das escolas do ano letivo anterior, no caso de 2019.

No ano de 2020 praticamente foi zero a agricultura familiar. Em 2021, depois de muita briga, de muito vai lá e vem cá foi que a gente conseguiu alguns produtos. A gente viu a macaxeira, era da agricultura familiar e a polpa de fruta também. Olhe, carne, praticamente não foi distribuído ... no finalzinho da pandemia eu acho que agosto, setembro para outubro, de 2020 a gente foi fazer a visita no depósito e a gente encontrou a carne que tinha ficado, que normalmente no meio do ano eles recolhem nas escolas para fazer uma nova distribuição. No ano seguinte, aquelas que ficaram venceram já na reta final da pandemia. Depois de muita carne que foi se estragando, vencendo e a gente denunciando foi que eles pagaram um restinho que tinha e distribuiu. Mas compra específica da agricultura para distribuir na merenda não teve! (Conselheira).

Desta forma, podemos concluir que o município de Caruaru foi negligente com a compra dos produtos da agricultura familiar. Em um momento tão difícil para a economia local e escoamento da produção dos agricultores, os mesmos não tiveram o subsídio que deveriam receber perante ao PNAE. Que não ouviu a nutricionista RT no momento da preparação dos kits e dificultou a fiscalização do COMAE.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

### 5.1 PRINCIPAIS RESULTADOS ALCANÇADOS

Ao escrever as considerações finais se faz possível lembrar todo o percurso da pesquisa, e destacar os principais aspectos identificados no decorrer do estudo e que culminaram para os resultados aqui pontuados, visando alcançar o objetivo principal primeiramente proposto.

Enquanto pesquisadora, é possível afirmar que estudos que avaliam a implementação de políticas públicas se tornam um grande desafio. Compreender esse processo não é tarefa fácil, entender os lados de todos os sujeitos envolvidos e ainda mais quando tratamos de políticas sociais de grande relevância e impacto como o PNAE. Contudo, se faz necessário analisar, avaliar e monitorar as políticas públicas e seus desdobramentos, principalmente em cenários como o da pandemia da covid 19.

Deste modo, levando em consideração os objetivos propostos na fase inicial do estudo, podemos afirmar que a adesão dos agricultores familiares à política pública do PNAE, em âmbito municipal, depende de três pilares básicos: recursos financeiros e sua destinação de compras, os agentes da política (entidade executora, COMAE e AF) e o cumprimento das normas que regem o programa.

No primeiro pilar, a disponibilidade de recursos financeiros se torna um dos fatores determinantes na execução de qualquer política pública. Entretanto, no PNAE, os recursos financeiros disponibilizados tanto pelo governo federal (FNDE) quanto pelas entidades executoras (Prefeituras Municipais) definem algumas ações em relação à execução do programa, tais como quantidade, qualidade e diversidades dos produtos adquiridos, e pesa principalmente para a EEx na compra de produtos da agricultura familiar.

Como discutido durante o texto, o valor dos produtos da agricultura familiar é diferenciado, devido a todo o custo de produção e distribuição, demandando um valor maior do total, o que pode ser um grande empecilho para a entidade executora, tendo em vista que os repasses do governo federal não passam por ajustes a anos. Além do mais, cabe à entidade executora também a responsabilidade financeira, com os demais recursos necessários para que a política seja executada em conformidade com a legislação, sendo estes recursos humanos, materiais, treinamentos, etc.

Com relação aos agentes que compõem a política pública do PNAE, durante a pesquisa foi possível identificar que cada um possui atribuições e desenvolve funções importantes na

valorização dos agricultores. Contudo, é necessário destacar o papel dos profissionais nutricionistas e do CAE (no caso, COMAE).

Observa-se que semelhante a outros estudos citados durante a discussão, que os nutricionistas dos municípios que são responsáveis pela merenda escolar e possuem diversas atribuições. Contudo, parece que há um descompasso entre a importância do nutricionista e o revelado pela pesquisa, já que tanto os agricultores quanto o CAE destacam problemas com superdimensionamento de trabalho ou dificuldade de comunicação entre o nutricionista e o agricultor, revelando um quadro técnico incompleto em relação ao que recomenda a legislação vigente, falta de capacitação e interação/suporte técnico junto com a produção dos agricultores.

Destaco a importância do trabalho executado pelo COMAE na fiscalização e destinação dos recursos públicos. Entretanto, durante a pesquisa restou evidenciado que o COMAE não possui nenhuma relação com os agricultores familiares. Desta forma, observa-se a carência de capacitação a respeito da relação entre ambos, e como o COMAE pode auxiliar com o cumprimento da resolução.

Em relação a atuação dos agentes envolvidos na política, chama a atenção os relatos da falta e/ou ausência de capacitações constantes das equipes que atuam no PNAE, como por exemplo pessoas que assumem cargos da EEx e do COMAE que não possuem formação técnica/treinamento para desenvolver tais funções. Esse fato foi destacado, por muitos dos atores entrevistados (COMAE, EEx e os agricultores), como um ponto negativo, pois a falta de preparo dos envolvidos dificulta a interação entre eles, podendo assim interferir no desempenho do trabalho e nas atribuições de cada profissional, no âmbito do programa. Ressaltamos ainda que segundo a legislação federal, art. 17, inciso IV da Lei 11.947 de 2009 e art. 60 da Resolução CD/FNDE nº 26 de 2013, se estabelece que é competência da entidade executora, em parceria com o FNDE, realizar a capacitação dos recursos humanos envolvidos na execução do PNAE e no controle social.

Visando observar o principal sujeito da pesquisa descrita neste âmbito, que são os agricultores familiares, pode-se observar que a falta de comunicação pode ser uma das principais problemáticas em relação a baixa adesão dos agricultores ao PNAE no município de Caruaru, devido a todas as dificuldades que acabam surgindo durante o processo, desde a produção no campo até a comercialização. Por meio de uma comunicação efetiva com a Entidade Executora (EEx) os agricultores podem organizar melhor o que produzir, ter melhores condições nas práticas de produção e conservação do alimento. A nutricionista RT conhecendo todos os produtos pode aumentar o leque de diversidade da merenda escolar por meio das

chamadas públicas e ainda auxiliar de forma técnica os agricultores repassando informações de boas práticas e conservação.

## 5.2 LIMITES E LIMITAÇÕES

Entre as limitações do estudo podemos citar dois principais obstáculos na coleta dos dados. A primeira diz respeito ao acesso a informações atuais por parte do atual quadro da nutricionista RT da secretaria de educação do município. Pode-se perceber um certo receio e insegurança, por ter assumido recentemente o cargo, no repasse de informações. Desta forma, foi necessário procurar demais setores financeiros da prefeitura de Caruaru que disponibilizaram os dados referente às compras.

E foi realizado diversas tentativas de contato com o presidente atual do COMAE, entretanto o mesmo se negou a prestar informações a respeito da atividade atual do conselho junto a merenda escolar do município. Ressalto que o COMAE deve prestar informações à sociedade, uma vez que são importantes agentes no controle desse programa, sendo por muitas vezes a principal fonte de informação em relação à ineficiência e/ou irregularidades na utilização dos recursos destinados à alimentação escolar.

Como limite tem-se o uso exclusivo de uma fonte de evidências, que foi a entrevista, e que contou com a memória para se representar a realidade. Embora os sujeitos escolhidos possuam representação política e conhecimentos empíricos da realidade observada, não se cotejou outros documentos e evidências para triangular. Não consideramos limitações porque foram decisões metodológicas, mas se reconhece que outras evidências, como relatórios e atas de reunião, podem vivenciar novas realidades não contempladas nesta pesquisa.

Outro limite tem-se a participação do presidente das associações, que na época do fenômeno (2018 e 2021) ocupava essa função (presidência) mas atualmente ocupa cargo comissionado na Prefeitura Municipal de Caruaru (diretor de produção rural). Além de revisitar sua memória quanto ao ocorrido naqueles anos, ocupa atualmente uma função em outra posição dentro da dinâmica do PNAE. É possível que tenha esquecido ou silenciado questões envolvendo a dinâmica do PNAE para preservar sua posição atual, em detrimento ao que ocorreu nos períodos considerados. É uma possibilidade.

## 5.3 SUGESTÕES DE PESQUISAS FUTURAS

Mediante as limitações do presente estudo e levando em consideração a importância social do PNAE se faz necessário a realização de pesquisas que englobam demais autores que fazem parte desta política, tais como os alunos e pais/responsáveis, gestores das escolas, merendeiras que recebem e trabalham com os alimentos provenientes da agricultura familiar, visando maior valorização dos agricultores.

Os agricultores familiares são em sua maioria indivíduos que possuem pouca escolaridade, mas que encontraram meios de se sustentar mediante ao processo de industrialização e agronegócio. A forma como se organizam em busca de conhecimento, gerando suporte entre as cooperativas sem que ocorra a rivalidade entre as mesmas em busca de melhores comércios é algo que deve ser estudado e evidenciado na literatura. A agricultura familiar no Brasil está passando por uma transição na sua forma de organização e comercialização que deve ser evidenciada e fortalecida.

#### 5.4 IMPLICAÇÕES DA PESQUISA PARA A MELHORIA DO PNAE

Durante a pesquisa e leitura de trabalhos semelhantes, que visam entender melhor a dinâmica e os fatores que estão atrelados a execução do PNAE, observa-se que a política precisa passar por uma reformulação urgente, principalmente com o critério de descentralização, dando maior poder ao município, tendo em vista as características/peculiaridades que cada um apresenta.

Desta forma, as especificações poderiam ser mais direcionadas para o público que é beneficiário do PNAE, no caso os estudantes das redes de ensino do município e os agricultores familiares, respeitando a produção agrícola do local, a cultura alimentar, as necessidades nutricionais dos alunos, as condições de armazenamento logístico e a disponibilidade de entrega de cada associação, dentre outros fatores circunscritos a situação de cada município.

Sabemos que para que ocorra a reformulação de uma política pública existem diversos atores envolvidos, entretanto, podemos por meio de pesquisas tentar dar um retorno aos participantes. São os “pequenos passos” que buscam que levam a efetividade das políticas públicas, assim, será enviado um relatório executivo da pesquisa e realizado uma apresentação da análise dos dados coletados com o quadro de nutricionistas que fazem parte atualmente da Secretaria de Educação de Caruaru, com o principal objetivo de discutir sobre a temática e gerar a curiosidade em conhecer a produção da agricultura familiar local.

## REFERÊNCIAS

- Aguiar, Cristina Caetano de; Fonseca, Bruno Costa. Evolução, acesso e efetividade das políticas públicas para a agricultura familiar no Governo Lula: um estudo do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Viçosa, Minas Gerais. **Revista Extensão Rural**, v. 21, n. 3, p. 121-145, 2014.
- Aires, Stefanie Gonçalves; Dias, Lidiane Nazaré da Silva; Laurinho, Ícaro Saraiva; Franco, Bianca Suelem do Nascimento. Agricultura familiar e o Programa Nacional de Alimentação Escolar: Uma análise na perspectiva top down. **Cadernos de Gestão e Empreendedorismo**, v. 9, n. 2, p. 85-96, 2021.
- Andrade, Gislânia Dantas de. **Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE: uma leitura de processos, procedimentos e atores sociais, a partir da Lei 11.947/2009, no município de Campina Grande – PB**. Trabalho de Conclusão de Curso do Curso de Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba, Campina Grande, 2016.
- Andrade, Jucimar Casimiro de; Araújo, Maurílio Arruda de; Santos, Pedro Vieira Souza. Estudo sobre aquisição de alimentos da agricultura familiar para o programa nacional de alimentação escolar. **Revista Gestão e Sociedade**, v. 13, n. 36, p. 3062-3089, 2019.
- Araújo, Walker de Azevedo. **Políticas públicas municipais voltadas ao combate do êxodo rural no município de Itaocara, 2018**. Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Administração Pública, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Fluminense, 2018.
- Arruda, Rafael Vinícius; Araújo, Victória. A agricultura familiar e as causas que geram o êxodo rural. **Enciclopédia Biosfera**, v. 16, n. 29, p. 1-16, 2019.
- Azeredo, Beatriz; Ramos, Carlos Alberto. Políticas públicas de emprego: experiências e desafios. **Planejamento e políticas públicas**, n. 12, p. 91-116, 1995.
- Azevedo, Elaine de. Alimentação saudável: uma construção histórica. Simbiótica. **Revista Eletrônica**, v.1, n. 7, 2014.
- Baggio, Claiton Aloreus; Kuhl, Marcos Roberto. Determinants in value appropriation in smallholder farming innovations. **Revista Ciência Rural**, v. 48, n. 3, 2018.
- Bauer, Martin W.; Gaskell, George. Para uma prestação de contas pública: além da amostra, da fidedignidade e da validade. In: Bauer, Martin W.; Gaskell, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2005.
- Beltrame, Mauria Bontorin; Moura, Graziella Ribeiro Soares. Edificações escolares: infraestrutura necessária ao processo de ensino e aprendizagem escolar. **Revista Travessias**, v. 3, n. 2, 2009.
- Bordignon, Lorita Helena Campanholo; Paim, Marilane Maria Wolff. História e políticas públicas de alfabetização e letramento no Brasil: breves apontamentos com enfoque para o

plano nacional de educação. **Revista Momento-Diálogos em Educação**, v. 24, n. 1, p. 89-118, 2015.

Brasil. Casa Civil. Lei n. 11.947, 16/06/2009. **Conversão da Medida Provisória n. 455, de 2008. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm)>. Acesso em 11 de Ago. 2023.

Brasil. Conselho Federal de Nutricionistas. **Resolução/CFN nº 465 de 23 de agosto de 2010.** Dispõe sobre as atribuições do Nutricionista, estabelece parâmetros numéricos mínimos de referência no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE) e dá outras providências. Diário Oficial da União, 2010. Disponível em <<http://sisnormas.cfn.org.br:8081/viewPage.html?id=465>>. Acesso em: 11 de Ago. 2023.

Brasil. Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006. **Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Estabelecimentos Rurais Familiares.** Brasília; 2006.

Brasil. Lei Nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Brasília, 4 abril 2013. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112796.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112796.htm)>. Acessado em: 11 de Ago. 2023.

Brasil. Ministério da Agricultura, Pecuárias e Abastecimento. **Nota nº 28-2021/CGPLAC/DAEP/SPA/MAPA.** Disponível em: <<https://www.sna.agr.br/wp-content/uploads/2021/12/Nota2021PTFBrasilePaisesselecionados1.docx>>. Acesso em: 26 Ago. 2022.

Brasil. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013. **Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.** Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php>>. Acesso em 11 de Ago. 2023.

Brasil. Resolução nº 6 de 8 de maio de 2020. **Atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.** Brasília, 8 maio de 2020. Disponível em: <[file:///C:/Users/karin/Downloads/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20N%C2%BA%2006%20-%20Compilada%20com%20a%2020.2020\\_21\\_2021\\_com%20link.pdf](file:///C:/Users/karin/Downloads/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20N%C2%BA%2006%20-%20Compilada%20com%20a%2020.2020_21_2021_com%20link.pdf)>. Acessado em: 11 de Ago. 2023.

Brito, Rafaela Ribeiro de. **Controle de Qualidade: A situação do armazenamento e Manipulação dos Alimentos do PNAE em Municípios do Estado de São Paulo.** Tese de Mestrado Profissional. Universidade Federal de São Paulo, 2011.

Brito, Tayrine Parreira; Pereira, Viviane Guimarães; Santos, Adriano Pereira. Os limites, desafios e potencialidades da agricultura familiar no PNAE em municípios atingidos pela mineração. **Revista Retratos de Assentamentos**, v. 21, n. 2, p. 190-222, 2018.

Cairney, Paul. **Understanding Public Policy: Theories and Issues**. Red Globe Press: London, 2020.

Carvalho, Genyvana Criscya Garcia et. al. Conselho de alimentação escolar (CAE): os desafios enfrentados pelos conselheiros. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 3, p. e35510313405-e35510313405, 2021.

Castro, Josué de. **Geografia da Fome: o dilema brasileiro: pão ou aço**. Rio de Janeiro: Antares, 1980.

Castro, Terena Peres de; Bombardi, Larissa Mies. PNAE: Potencialidades e limites para contribuição no processo de territorialização camponesa. Disponível em: <[http://www.uniara.com.br/legado/nupedor/nupedor\\_2014/Arquivos/01/1A/11\\_Terena%20Castro.pdf](http://www.uniara.com.br/legado/nupedor/nupedor_2014/Arquivos/01/1A/11_Terena%20Castro.pdf)>. Acessado em: 11 Ago. 2023.

Castro, Teresa Gontijo de; Matos, Elaine de Lima Cordeiro; Leite, Maurício Soares; Conde, Wolney Lisboa; Schuch, Ilaine; Veiga, Juracilda; Zuchinali, Priccila; Barufaldi, Laura Augusta; Dutra, Carmem Lúcia Centeno. Características de gestão, funcionamento e cardápios do Programa Nacional de Alimentação Escolar em escolas Kaingáng do Rio Grande do Sul, Brasil. **Caderno Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 11, p. 2401-2412, 2014.

Coelho, Pablo Martins Bernardi. Políticas públicas de distribuição de renda no Brasil. **Revista Videre**, v. 13, n. 28, p. 437-462, 2021.

Conceição, Adriana Angelita da. História da alimentação escolar no Brasil: algumas questões sobre políticas públicas educacionais, cultura escolar e cultura alimentar. Anais da ANPUH-Brasil. Recife: ANPUH, 2019.

CONTADOR, C. R.; CONTADOR L. S.; LILLI, A. P. F. ATRIBUTOS PARA ADESAO DA AGRICULTURA FAMILIAR AO PNAE-PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. **Revista de Estudos Econômicos**, 2019.

Corbari, Fábio; Gregolin, Marcos Roberto Pires; Mattia, Vinicius; Zonin, Wilson João. Extensão universitária e capacitação em inclusão digital para cooperativas da agricultura familiar no oeste paranaense. **Revista Vivências Erechim**, v. 13, n. 24, p. 205-216, 2017.

Costa, Bianca Aparecida Lima; Junior, Paulo Cesar Gomes Amorim; Silva, Marcio Gomes da. As cooperativas de agricultura familiar e o mercado de compras governamentais em Minas Gerais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 53, n. 1, p. 109-126, 2015.

Creswell, John W.; Creswell, David, J. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Bookman, 2010.

Cruz, Suely Ferreira da; Assis, Thiago Rodrigo de Paula. Contribuições de três organizações para a comercialização da agricultura familiar no PNAE, no território sul litorâneo do Espírito Santo. **Revista Interações**, v. 20, p. 737-752, 2019.

Cruz, Suely Ferreira da. **Desafios e contribuições do PNAE em três organizações da agricultura familiar no Território Sul Litorâneo do Espírito Santo**. Dissertação do Mestrado Profissional em Desenvolvimento Sustentável e Extensão. Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2017.

Denzin, Norman K. Triangulation: A Case for Methodological Evaluation and Combination. **Revista Sociological Methods**, p. 339-357, 1978.

Deponti, Cidonea Machado; Gomes, Antonio Carlos; Arend, Silvio Cezar; Etges, Virginia Elisabeta; Karnopp, Erica; Silva, Taciane Lais da; Boer, Adriana Isamar. O mercado institucional da compra de alimentos da agricultura familiar - PAA e PNAE - no território do Vale do Rio Pardo/RS. **Desenvolvimento Regional em Debate**, v. 8, n. 1., p. 4-23, 2018.

Elias Junior, Odil. **Dificuldade de comercialização de Produtos da Agricultura Familiar no Mercado Institucional (PAA e PNAE)**. Trabalho de conclusão de curso de especialização. Universidade Estadual de Campinas, 2018.

Engel, Vonja; Almeida, Giovana Goretti Feijó de Almeida Feijó de; Deponti, Cidonea Machado. Agricultura familiar no contexto das cooperativas rurais: o caso da ECOCITRUS. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, v. 34, n. 1, p. 59-81, 2014.

Esquerdo, Vanilde Ferreira de Souza; Bergamasco, Sonia Maria Pessoa Pereira; Andrade, Fernando Rabello Paes de. Agricultura Familiar e o PNAE: A implantação da Lei 11.947/2009 nos Municípios do Circuito das Frutas-SP. **Revista Retratos de Assentamentos**, v. 16, n. 2, p. 153-173, 2013.

Farias, Luiz Eduardo Carvalho de. **O comportamento do valor de produção dos principais produtos da agricultura familiar e do Programa Nacional de Alimentação Escolar para o Nordeste e Caruaru (2011 a 2017)**. Trabalho de Conclusão de Curso (Economia) – Universidade Federal de Pernambuco, Caruaru, 2021.

Ferreira, Daniele Mendonça; Barbosa, Roseane Moreira Sampaio; Finizola, Nathália Corrêa; Soares, Daniele da Silva Bastos; Henriques, Patrícia; Pereira, Silvia; Carvalhosa, Clarice Soares; Siqueira, Ana Beatriz Franco Sena; Dias, Patricia Camacho. Percepção de agentes operadores do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Revista de Saúde Pública**, n 24, v. 53, p. 53-34, 2019.

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar**. Brasília: Manual PNAE, 2016.

Futemma, Celia; Tourne, Daiana Carolina Monteiro; Andrade, Nathália Moreira dos Santos; Vasconcelos, Francisco Alcicley; Macedo, Gabriela Silva Santa Rosa; Pereira, Marina Eduarte. A pandemia da Covid-19 e os pequenos produtores rurais: superar ou sucumbir? Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. **Revista Ciências Humanas**, v. 16, n. 1, e20200143, 2021.

Godoy, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de administração de empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

Guilhoto, Joaquim; Ichihara, Silvio Massaru; Silveira, Fernando Gaiger; Diniz, Bernardo P. Campolina; Azzoni, Carlos Roberto; Moreira, Guilherme Renato Caldo. A importância da agricultura familiar no Brasil e em seus estados (Family agriculture's gdp in Brazil and in it's states). In: **Anais do V Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, 2007.

Junior, Edmilson Carlos de Almeida Lopes; Macedo, André de Camargo; Borsatto, Ricardo Serra; Santos, Leandro de Lima; Souza-Esquerdo, Vanilde Ferreira de. Desafios do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como instrumento de fortalecimento da agricultura familiar em pequenos municípios. **Revista Retratos de Assentamentos**, v. 21, n. 2, p. 172-189, 2018.

Lara, Angela Mara de Barros; Molina, Adão Aparecido. Pesquisa Qualitativa: apontamentos, conceitos e tipologias. Metodologia e técnicas de pesquisa nas áreas de ciências humanas. **Maringá: Eduem**, v. 1, p. 121-172, 2011.

LEMOS, G C. et al. Metodologia Científica: a pesquisa qualitativa nas visões de Lüdke e André. 2018.

Lima, Aparecida de Fátima Alves de; Grzebieluckas, Cleci; Fontoura, Taysa Campos; Pimenta, Paulo Roberto. A comercialização da agricultura familiar para o pnae no território rural do alto Paraguai-MT. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 4, p. 36760-36776, 2021.

Machado, Adriane de Fátima. **Geração de Inovação na Agricultura Familiar por Meio do Conhecimento**. 2019. Tese de Doutorado. Centro De Ciências Sociais e Aplicadas - Programa de Pós-Graduação em Administração – Mestrado Profissional em Administração. Universidade Estadual do Centro-Oeste do Paraná, 2019.

Machado, José Tobias Marks; Bratkowski, Gabriela Rodrigues; Oliveira, Luciana Dias de; Nascimento, Etho Roberio Medeiros; Silva, Vanuska Lima da. Análise do Programa Nacional de Alimentação Escolar e os problemas para a aquisição de produtos da agricultura familiar no Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 17, n. 1, p. 271-286, 2021.

Marconi, Marina de Andrade; Lakatos, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração e interpretação de dados**. São Paulo: Atlas, 1996.

Maria, Thais de Azevedo. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o desenvolvimento regional e social: uma análise para Campos dos Goytacazes/RJ**. 2019. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas. Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional, Campos dos Goytacazes, 2019.

Marques, Amanda de Andrade; Fernandes, Maria das Graças Melo; Leite, Ivonaldo Neres; Viana, Rodrigo Toledo; Gonçalves, Maria da Conceição R.; Carvalho, Alice Teles de. Reflexões de agricultores familiares sobre a dinâmica de fornecimento de seus produtos para a alimentação escolar: o caso de Araripe, Ceará. **Revista Saúde e Sociedade**, v. 23, p. 1329-1341, 2014.

Matte, Alessandra; Machado, João Armando Dessimon. Tomada de decisão e a sucessão na agricultura familiar no sul do Brasil. **Revista de Estudos Sociais**, v. 18, n. 37, p. 130-151, 2016.

Mendes, Rejane Beatriz; Assis, Renato Linhares de. Estratégias de políticas públicas para o fortalecimento da agricultura familiar: estudo de caso em Cocais, no município de Barão dos Cocais – MG. **Agricultura Familiar: Pesquisa, Formação e Desenvolvimento**, v. 13, n. 1, p. 62-82, 2020.

Merria, Sharan B.; Tisdell, Elizabeth J. **Pesquisa qualitativa: um guia para projeto e implementação**. John Wiley & Sons, 2015.

Milanês, Renata. O trabalho não agrícola como estratégia das famílias camponesas do agreste de Pernambuco. **Prelúdios-Revista Discente do PPGCS-UFBA**, v. 9, n. 9, p. 88-109, 2020.

Miles, Mateus B.; Huberman, A. Michael; Saldana, Johnny. **Análise qualitativa de dados: um manual de métodos**. Universidade Estadual do Arizona, 2014.

Monteiro, Susana; Moreira, Amílcar. O ciclo da política pública: da formulação à avaliação Ex Post. **Revista Metodologias de Avaliação de Políticas Públicas**, n. 1, v. 1, p. 71-86, 2018.

Moreira, Isabela Renó Jorge; Freitas, Alair Ferreira de; Freitas, Alan Ferreira de. Papéis e desafios das cooperativas da agricultura familiar no processo de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em cidades de Minas Gerais, Brasil. **Espacio abierto: cuaderno venezolano de sociología**, v. 30, n. 3, p. 196-227, 2021.

Muniz, Alton Metz; Ribeiro, João Henrique Taborda; Souza, Sandy Fátima de; Medeiros, Caroline Opolski. Percepção de nutricionistas sobre dificuldade e facilidades para execução das suas atribuições no PNAE. In: **Anais do II Congresso de Saúde Coletiva da UFPR**, 2020.

Nero, Dario da Silva Monte; Garcia, Rosineide Pereira Muraback; Almassy Junior, Alexandre Americo. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) a partir da sua gestão de descentralização. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 31, p. e0233056, 2022

Oliveira, Sidinei Rocha de; Piccinini, Valmiria Carolina. Validade e reflexividade na pesquisa qualitativa. **Cadernos Ebape.Br**, v. 7, p. 88-98, 2009.

Ollaik, Leila Giandoni; ziller, Henrique Moraes. Concepções de validade em pesquisas qualitativas. **Educação e Pesquisa**, v. 38, p. 229-242, 2012.

Pauli, Rita Inês Paetzhold; Schulz, Jéferson Réus da Silva; Zajonz, Bruna Tadielo. O desenvolvimento do PNAE nas escolas públicas do município de Santa Maria/RS. **Revibec: revista iberoamericana de economía ecológica**, v. 33, p. 1-17, 2020.

Pedron, Flávia de Araújo; Klein, Angela Luciane. Políticas Públicas Para A Atividade De Turismo Rural. **Estudo da Utilização dos Recursos do Pronaf. Extensão Rural**, n. 11, p. 91-104, 2004.

Peixinho, Albaneide Maria Lima. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, p. 909-916, 2013.

Rezende, Fabiane Reis. **A (in)efetividade do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) nas escolas públicas do Distrito Federal**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2019.

Ribeiro, Dilson Fagundes; Lima, Lázaro Adão; Matias, Vilma. Mercado de compras governamentais de uma associação comunitária de agricultores familiares no município de Manhuaçu-MG. In: **Anais do Seminário Científico do UNIFACIG**, n. 3, 2017.

Rossetti, Francini Xavier; Silva, Marina Vieira da; Winnie, Lo Wai Yee. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o desafio da aquisição de alimentos regionais e saudáveis. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 23, n. 2, p. 912-923, 2016.

Sabatier, Paul; Mazmanian, Daniel. The implementation of public policy: A framework of analysis. **Policy studies journal**, v. 8, n. 4, p. 538-560, 1980.

Santiago, Rita Cristina Coelho de Almeida. O Contexto e sua Relevância numa Pesquisa Design-Based Research-DBR. **Revista de estudos em Linguagens e Tecnologia**, v. 12, n. 1, 2016.

Santos, Diorlei dos. Políticas Públicas Vinculadas e sua Efetividade: O Caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar–Pnae. **Judicare**, v. 9, n. 1, 2016.

Santos, Rafaela dos; Menezes, Sônia de Souza Mendonça. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Coruripe/AL: Reaproximação Produção e Consumo de Alimentos Saudáveis. **Revista GeoNordeste**, n. 2, p. 151-172, 2019.

Saraiva, Elisa Braga; Silva, Ana Paula Ferreira da; Sousa, Anete Araújo de; Cerqueira, Gabrielle Fernandes; Chagas, Carolina Martins dos Santos; Toral, Natacha. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Revista de Ciências da Saúde Coletiva**. v. 18, n. 4, p. 927-35, 2015.

Schneider, Alessandra Daiana; Schneider, Anelise Daniela; Fagundes, Paloma de Mattos; Talamini, Edson. O perfil do futuro empreendedor rural e fatores de influência na busca de qualificação. **Revista Livre de sustentabilidade e Empreendedorismo**, v. 2, p. 42-65, 2017.

Schwartzman, Flavia. **Vinculação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) com a agricultura familiar: caracterização da venda direta e das mudanças para os agricultores familiares no estado de São Paulo**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública. Universidade de São Paulo, 2015.

Sabatier, Paul; Mazmanian, Daniel. The implementation of public policy: A framework of analysis. **Policy studies journal**, v. 8, n. 4, p. 538-560, 1980.

Miranda, Mara Rúbia da Silva; Oliveira, Alberto Campos; Merino; José Carlos Alvarez; Severino, Maico Roris. Ensaio sobre as dificuldades e os desafios na operacionalização do PNAE como mecanismo de fortalecimento da economia solidária no campo. In: Severino, Maico Roris; Lopes, Tiago Camarinha; Bartholo; Fernando Antônio Ferreira. **Economia Solidária em Debate: Relatos do EGESOL**. Goiânia : Gráfica UFG, 2020

Silva, Amanda Kelly Nóbrega. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): um estudo da efetividade nas escolas públicas de Sousa/PB**. Trabalho de Conclusão de Curso em Bacharelado em Ciências Contábeis. Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal de Campina Grande. – Sousa/PB – Brasil, 2018.

Silva, Isamerilium Rosalem Pereira da; Frazão, Andréa das Graças Ferreira; Dias, Ivanira Amaral; Silva, Marcos Valério Santos da; Dutra, Claudia Daniele Tavares; Leão, Paula Valente; Andrade, Marcieni Ataíde. Alimentação escolar e agricultura familiar: limitações e potencialidades de sua operacionalização no nordeste paraense. **Revista Agricultura Familiar: Pesquisa, Formação e Desenvolvimento**, v. 15, n. 1, p. 75-91, 2021.

Silva, Leonardo Xavier da; Hernández, Dagoberto de Dios; Pacheco, Jesús Antonio Madera. A geração de conhecimento e as inovações sócio-organizativas da agricultura familiar: O caso de Dom Feliciano, RS. **Revista Redes**, v. 25, n. 1, p. 164-188, 2020.

Silva, Sandro Pereira. **Panorama da produção acadêmica sobre alimentação escolar e agricultura familiar no Brasil**. Repositório do Conhecimento do IPEA, 2021. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10622>>. Acesso em 12 de Ago. 2023.

Soares, Panmela; Martinelli, Suellen Secchi; Melgarejo, Leonardo; Davó-Blanes, Mari Carmen; Cavalli, Suzi Barletto. Strengths and weaknesses in the supply of school food resulting from the procurement of family farm produce in a municipality in Brazil. **Revista de Ciências da Saúde Coletiva**, v. 20, n. 6, p. 1891-1900, 2015.

Sousa, Anete Araújo de; Silva, Ana Paula Ferreira da; Azevedo, Elaine de; Ramos, Mariana Oliveira. Cardápios e sustentabilidade: ensaio sobre as diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Revista de Nutrição**, v. 28, p. 217-229, 2015.

Souza, Donald Bello de; Vasconcelos, Maria Celi Chaves. Os conselhos municipais de educação no Brasil: um balanço das referências nacionais (1996-2002). **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, v. 14, p. 39-56, 2006.

Souza-Esquerdo, Vanilde Ferreira de; Bergamasco, Sonia Maria Pessoa Pereira. Análise sobre o acesso aos programas de políticas públicas da agricultura familiar nos municípios do circuito das frutas (SP). **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, p. 205-222, 2014.

Sperandio, Naiara; Moraes, Dayane de Castro. Alimentação escolar no contexto de pandemia: a ressignificação e o protagonismo do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 28, p. e021006-e021006, 2021.

Spinelli, Maria Angêlica dos Santos; Canesqui, Ana Maria. O programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979-1995). **Revista de Nutrição**, v. 15, p. 105-117, 2002.

Triches, Rozane Maria; Grisa, Catia. Entre Mudanças e Conservadorismos: uma Análise dos Programas de Aquisição de Alimentos (PAA E PNAE) a partir da Retórica da Intransigência. **Revista Nera**, n. 26, p. 10-27, 2015.

Tuliende, Mônica Isabel Eduardo Domingos. **Visão de nutricionistas sobre benefícios e dificuldades da aquisição de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar em município da região sul do Brasil**. Dissertação (mestrado) - Universidade

Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Saúde, Programa de Pós-Graduação em Nutrição, Florianópolis, 2018.

Vendrametto, Oduvaldo. **Alimentação escolar: Vamos colocar os pratos à mesa: uma obrigação do Estado, um dever da sociedade.** Blucher Open Access, 2022.

Vilela, Pedro Rafael. **Aumento nos repasses da merenda escolar chega a 39%.** Agência Brasil, Brasília, 10 de março de 2023. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-03/aumento-nos-repasses-da-merenda-escolar-chega-39>>. Acesso em 11 Ago. 2023.

Voos, Ana Carolina. **Atuação do Nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no estado do RS. Trabalho de Conclusão de Curso.** Especialização em Saúde Pública. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

**APÊNDICE A – ROTEIRO SEMIESTRUTURADO – AGRICULTORES  
ASSOCIADOS À COOPERATIVA LOCAL QUE FORAM REPROVADOS NA  
CHAMADA PÚBLICA**

PERGUNTAS
Há quanto tempo você trabalha na agricultura?
Você é nascido no município ou veio de outro lugar?
Há quanto tempo você faz parte da cooperativa? Qual o seu papel na cooperativa?
Como é a relação dos associados dentro da cooperativa?
Quais os produtos que são produzidos pela cooperativa?
Você possui DAP?
Como ficou sabendo da venda/compra para o PNAE?
Recebeu algum tipo de orientação ou ajuda para adquirir toda a documentação? Se sim de quem?
Desde quando participa das chamadas públicas do PNAE?
Na sua opinião, porque não foi aprovado na chamada pública?
O que você acha sobre o fornecimento dos produtos para a alimentação escolar?
Você acha que o preço é justo?
Você considera que alguma etapa ou processo da venda dos produtos para a prefeitura poderia ser diferente? se sim, qual?
Vocês tentaram recorrer do resultado?
Desde que iniciou na AF conta com algum tipo de crédito?
Participa de outro programa de aquisição de alimentos pela agricultura familiar?

Pensa em participar novamente?

Em geral, quais as dificuldades que o(a) senhor(a) percebe que impediram vender ao PNAE sua produção agrícola?

Fique à vontade caso queira falar algo.

**APÊNDICE B – ROTEIRO SEMIESTRUTURADO – REPRESENTANTE DO  
CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

PERGUNTAS
Conta sobre sua trajetória no COMAE.
Você é membro representante governamental ou da sociedade civil?
De quantas gestões do conselho já participou?
A Sra poderia falar sobre o funcionamento do programa no município? Principais pontos positivos e principais dificuldades?
Qual a sua visão sobre a utilização dos alimentos provenientes da agricultura familiar na merenda escolar?
Você acompanha o processo de aquisição/compra dos produtos no município? Poderia descrever como o processo acontece ?
Você acredita que algum procedimento ou etapa poderia ser diferente nesse processo? Se sim, qual e por que?
Você como membro do conselho identifica alguma dificuldade para os agricultores no processo de compra? Se sim, qual e por que?
Se o município não adquire os 30% da verba do FNDE proveniente de alimentos da agricultura familiar qual é o papel do CAE?
Qual foi o papel do COMAE durante a pandemia da covid 19?
Vocês realizam alguma intervenção junto aos agricultores familiares?
Para a senhora, o que poderia ser feito para melhorar a aquisição de produtos advindos da agricultura familiar em Caruaru/PE?
Existe algo mais que você queira acrescentar?

**APÊNDICE C – ROTEIRO SEMIESTRUTURADO – REPRESENTANTE DO  
ÓRGÃO EXECUTOR - NUTRICIONISTA**

PERGUNTAS

Fala um pouco de sua experiência como nutricionista vinculado ao PNAE?

*Como você chegou lá? Como foi apresentado o trabalho a você? Realizou algum treinamento ou capacitação durante o período de atuação?*

Quantas nutricionistas você tinha no quadro? Era suficiente?

Com relação ao processo de elaboração do edital, desde a produção do edital até o fornecimento de alimentos, como era realizada?

Existe a participação do Conselho de Alimentação Escolar – CAE no processo de compra de alimentos da Agricultura Familiar para o PNAE?

No município em que atua há algum mecanismo de controle de qualidade dos alimentos da agricultura familiar adquiridos pelo PNAE? Já realizou alguma visita técnica ou de suporte a esses agricultores?

Perguntas temáticas (quadro 1) vinculando aos problemas levantados no referencial teórico, exemplo:

*A **condição formal** dos agricultores é considerada, ou seja, a formalidade, documentos e exigências formais são consideradas? Como? Você lembra de alguma situação em particular para compartilhar conosco?*

*Como a **precificação** é considerada na confecção do edital? Conseguir nos dizer alguma situação que tenha chamado sua atenção?*

Nos últimos anos tivemos baixa adesão dos agricultores ao programa. Para você, porque isso ocorre?

Qual o principal problema que você percebe na política de compra de produtos agrícolas no PNAE aqui na região?

Em sua opinião é necessário aperfeiçoar a articulação/relação entre a agricultura familiar e o PNAE? Se não, por quê? Se sim, por quê? Como?

Como se deu a compra da agricultura familiar no período da pandemia? fale sobre.

## APÊNDICE D - CONTATO EXPLORATÓRIO COM A GERÊNCIA FINANCEIRA DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CARUARU/PE

---

09/09/2022 09:56

E-mail de Universidade Federal de Pernambuco - Solicitação de dados referentes a agricultura



KARINE BARRETO DA SILVA <karine.barretos@ufpe.br>

---

### Solicitação de dados referentes a agricultura

4 mensagens

---

**KARINE BARRETO DA SILVA** <karine.barretos@ufpe.br>  
Para: "gefin@caruaru.g12.br" <gefin@caruaru.g12.br>

12 de agosto de 2022 10:20

Bom dia, venho por meio deste e-mail solicitar os dados referentes ao percentual de compra da merenda escolar, do município de Caruaru/PE, de produtos provenientes da agricultura familiar. Referente aos anos de 2018, 2019, 2020 e 2021.

Os dados serão utilizados na tese de mestrado da UFPE do programada de gestão, inovação e consumo.

Desde já agradeço e aguardo retorno.

---

**Gerência Financeira** <gefin@caruaru.g12.br>  
Para: KARINE BARRETO DA SILVA <karine.barretos@ufpe.br>

12 de agosto de 2022 12:39

Conforme solicitado, segue a informação: 2018 - 29,49% / 2019 - 41,95% / 2020 - 2,17% ( Pandemia) / 2021 - 23,39%.

Gesilda Oliviera

[Texto das mensagens anteriores oculto]