

# Operacionalização do PNAE e perfil dos agricultores familiares em Cachoeira do Sul-RS

*Chaiane Leal Agne*

Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS/Campus Cachoeira do Sul)

*Fernanda Refosco Porto*

Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS/Campus Cachoeira do Sul)

Recebido: 20/02/2020 Versão revisada (entregue): 09/07/2020 Aprovado: 28/07/2020

## Resumo

A alteração no Programa Nacional de Alimentação Escolar, referente à Lei N. 11.947/2009, estabeleceu aos municípios a obrigatoriedade de utilizar 30% dos recursos do FNDE para adquirirem alimentos da agricultura familiar. Apesar dos avanços, investigações podem descrever as mudanças ocorridas na agricultura familiar, especialmente no que diz respeito às suas características sociais e econômicas. A pesquisa que resultou neste artigo teve como objetivo diagnosticar o perfil socioeconômico da agricultura familiar participante do PNAE, em 2018, no município gaúcho de Cachoeira do Sul. Foram realizadas entrevistas junto a 17 famílias com o auxílio de um formulário semiestruturado, composto por variáveis sociais e econômicas. Os depoimentos foram categorizados e complementados com uso da *Escala Likert*. As famílias participantes têm como principais fontes de renda a agricultura e a agroindústria. O planejamento da produção é feito a partir do cronograma dos contratos e das chamadas públicas. Concluiu-se que o programa resulta em profissionalização e diversificação das fontes de renda para as famílias participantes.

**Palavras-chave** | Agricultura familiar; Cachoeira do Sul; Programa Nacional de Alimentação Escolar; segurança alimentar e nutricional.

**Classificação JEL** | I25 Q13 R23

## The operationalization of PNAE and the profile of family farming in Cachoeira do Sul-RS

### Abstract

The change in the National School Feeding Program referring to the Law 11,947/2009, established the obligation for municipalities to acquire 30% of FNDE resources in food from family farming. Despite the advances, the investigations could describe what changes have occurred in family farming, especially with regard to its social and economic characteristics. Based on the above, this article aimed to identify the socioeconomic profile of family farming

participating in the PNAE of the year 2018 in the municipality of Cachoeira do Sul. Interviews were applied to 17 families, with the assistance of a semi-structured form, composed of social and economic variables. In the data analysis, it was used qualitative and quantitative methods (Likert Scale). The families have agriculture and processing food activities as their main sources of income. Production planning is based on the schedule of contracts and public calls. It was concluded that the program leads to a consequent professionalization and diversification of the families' sources of income.

**Keywords** | Cachoeira do Sul; family farming; food and nutrition security; National School Feeding Program.

**JEL Classification** | I25 Q13 R23

## Operacionalización del PNAE y el perfil de los agricultores familiares en Cachoeira do Sul-RS

### Resumen

El cambio en el Programa Nacional de Alimentación Escolar en referencia a la Ley N. 11.947/2009 estableció la obligación de los municipios de utilizar el 30% de los recursos FNDE en alimentos de la agricultura familiar. A pesar de los avances, hay investigaciones que pueden describir qué cambios se han producido en la agricultura familiar, especialmente con respecto a sus características sociales y económicas. La investigación que resultó en este artículo tuvo como objetivo diagnosticar el perfil socioeconómico de la agricultura familiar que participa en el PNAE, en 2018, en el municipio gaúcho de Cachoeira do Sul. Se realizaron entrevistas con 17 familias, con la ayuda de un formulario semiestructurado, compuesto por variables sociales y económicas. Los testimonios fueron categorizados y complementados con el uso de la Escala *Likert*. Las familias participantes tienen como principales fuentes de ingresos a la agricultura y a la agroindustria. La planificación de la producción se basa en el cronograma de contratos y llamadas públicas. Se concluyó que el programa lleva a una consecuente profesionalización y diversificación de las fuentes de ingresos para las familias participantes.

**Palabras clave** | Agricultura familiar; Cachoeira do Sul; Programa Nacional de Alimentación Escolar; seguridad alimentaria y nutricional.

**Clasificación JEL** | I25 Q13 R23

### Introdução

As questões que envolvem o acesso da sociedade aos alimentos seguros e de qualidade nutricional vêm ganhando destaque no contexto brasileiro, especialmente influenciadas pelas mudanças ocorridas no âmbito político a partir de 2009.

Nesse contexto, é pertinente mencionar alguns aspectos históricos. O primeiro deles se refere à mudança no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE),

cuja Lei N. 11.947, de 2009, regulamentou a obrigatoriedade de os municípios utilizarem, no mínimo, 30% dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para adquirir alimentos da agricultura familiar.

Além da criação de oportunidades de mercados para esses agricultores, um dos principais objetivos governamentais consistia na mudança na qualidade da alimentação oferecida nas escolas públicas. A partir da participação da agricultura familiar, os estudantes de várias localidades do Rio Grande do Sul passaram a ter acesso aos alimentos tradicionais da região no lugar das refeições padronizadas e industrializadas (TRICHES, 2010).

A inclusão da agricultura familiar como um dos públicos-alvo desse programa consistia, ainda, no reconhecimento do Estado da necessidade de um novo olhar sobre o Desenvolvimento Rural. Um olhar diferente do padrão de desenvolvimento preconizado pela Revolução Verde<sup>1</sup>, onde o acesso aos recursos públicos estava concentrado nas médias e grandes propriedades rurais. É pertinente mencionar, ainda, que a agricultura familiar foi reconhecida enquanto uma categoria social do meio rural somente na década de 1990, quando a primeira política pública foi desenvolvida — o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Diante disso, as inovações nas últimas políticas públicas consideraram como importante a criação de estratégias de inclusão social e econômica da agricultura familiar, cujo público é identificado pelo emprego de mão de obra da família na produção e na gestão do estabelecimento rural.

O segundo aspecto histórico está relacionado às transformações no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), especialmente sobre a definição teórica e normativa. O texto da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) do ano de 1999 estava centrado na questão do acesso aos alimentos por parte da população, sem considerar os aspectos nutricionais. Essa visão foi modificada em 2011, quando a nova versão da PNAN reformula a noção de SAN, incluindo as preocupações nutricionais e de saúde pública. O mesmo texto faz referência à importância de oferecer alimentos saudáveis à sociedade, especialmente fortalecendo os hábitos culturais da população local e regional. Ademais, também considera como pertinente a inclusão dos grupos tradicionais rurais, incluindo a valorização dos alimentos da agricultura familiar.

Nesse sentido, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é um exemplo pertinente no âmbito das políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil, já que associa a agricultura familiar às questões de Segurança Alimentar e Nutricional. A inovação desenvolvida no programa consiste na associação da

---

<sup>1</sup> Período de modernização da agricultura brasileira vigente desde a década de 1950 no Brasil, cujos focos são a produção de monoculturas e o atendimento ao mercado externo estimulados por políticas estatais de crédito e de extensão rural. Ademais, a agricultura brasileira foi transformada de forma técnica, passando a constituir um elo da cadeia produtiva (GOODMAN; SORJ; WILKINSON, 1990).

produção com a demanda, unificando as estratégias de inclusão socioeconômica dos públicos prioritários, com o propósito de mudanças nos hábitos alimentares dos estudantes. Tal política pública também é citada no PLANSAN (2016-2019), o qual destaca a relevância de fortalecer a agricultura familiar, já que a sua participação corresponde a 70% da produção de alimentos consumida no mercado interno (BRASIL, 2017). De acordo com o mesmo plano (BRASIL, 2017), o índice de insegurança alimentar grave, medido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) nas Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs) em 2004, 2009 e 2013 apontou uma diminuição significativa entre 2004 e 2009, cuja média nacional reduziu-se de 6,9%, em 2004, para 3,2%, em 2013.

Apesar das inúmeras conquistas ocorridas nos últimos anos relativas à inclusão social da agricultura familiar nas políticas públicas relacionadas à SAN, o PNAE ainda é um programa que apresenta desafios quanto à operacionalização. Primeiro, tal política pública é gerida de forma descentralizada, o que exige a articulação entre o governo e um conjunto de instituições ligadas à agricultura familiar. Segundo, a forma de planejamento das refeições nas escolas tem início com a chamada pública, que é uma modalidade menos burocrática que a licitação. Porém, é um mecanismo construído com os agricultores e as instituições envolvidas e exige que o planejamento seja condizente ao perfil e à capacidade da produção das famílias participantes.

Terceiro, os agricultores familiares participam com a assinatura de contratos, o qual exige um comprometimento no atendimento da entrega da produção (quantidade e qualidade especificada no documento) às escolas credenciadas. Tal condição implica que eles planejem a produção conforme o acordo estabelecido, o que, por vezes, implica em inovar na adoção de ferramentas de gestão nas propriedades rurais. No caso dos alimentos industrializados, estes devem obedecer às normas sanitárias (municipais, estaduais ou federais).

Em Cachoeira do Sul, o programa começou a ser operacionalizado em 2010, quando a Associação dos Produtores Rurais, vinculada ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) foi construída. De acordo com o último Censo Agropecuário, de 2017, o município possui 1.759 estabelecimentos da agricultura familiar, correspondendo a 65% do total de propriedades rurais. Com uma população de 86.688 pessoas, 15% residem na área rural. Quanto à participação dos setores no valor adicionado do município, destacam-se os serviços e comércio (48,3%) e a agropecuária (24,3%) (IBGE, 2017). No que diz respeito às atividades agropecuárias, o município se destaca no desenvolvimento de grãos (arroz e soja), hortaliças, pecuária de corte e de leite, bem como a fruticultura (IBGE, 2017).

Segundo as informações da prefeitura municipal, 79% dos estudantes das escolas municipais estão consumindo alimentos provenientes da agricultura familiar. Com a evolução do programa no município, os agricultores e os demais agentes encontram uma série de desafios para a operacionalização. No âmbito da

cooperativa, tais questões estão atreladas ao planejamento e a organização da produção de alimentos. Os alimentos demandados pelo PNAE seguem as cartilhas e manuais do programa, cuja forma de organização dos cardápios escolares é realizada pela Secretaria Municipal de Educação (SMED). Os condicionantes para a tomada de decisão sobre quais alimentos podem ser destinados à alimentação escolar levam em consideração os recursos financeiros disponíveis, preços e quais produtos da agricultura familiar são acessíveis. No entanto, quanto ao cumprimento de contratos, os agricultores precisam sinalizar as possibilidades de produção de acordo com as suas capacidades, que envolvem disponibilidade de área física, características do estabelecimento rural e mão de obra familiar.

Com base no exposto, o presente artigo tem como objetivo apresentar o perfil da produção das famílias participantes do PNAE no município de Cachoeira do Sul, correspondentes ao público “agricultura familiar”. Para tanto, está dividido em cinco partes, a contar desta introdução. Na próxima seção será apresentada uma breve contextualização sobre as políticas públicas, mercados institucionais e agricultura familiar na realidade brasileira. A terceira seção apresentará a metodologia utilizada na pesquisa. Os resultados e discussões serão apresentados na quarta seção. O artigo finaliza com as considerações finais.

### **Políticas públicas, mercados institucionais e agricultura familiar no Brasil**

A literatura sobre políticas públicas é diversa e interdisciplinar, trazendo noções de vários campos da ciência, a qual busca, essencialmente, explicar as relações entre o Estado, economia e sociedade (SOUZA, 2006). Partindo do exposto e relacionando com a trajetória da agricultura familiar no Brasil, a década de 1990 constituiu o marco das transformações políticas para este público-alvo. Foi durante esse período que o Estado brasileiro incluiu o público “agricultores familiares” na agenda de formulação dos programas e políticas públicas (SCHNEIDER *et al.*, 2004). Como já é conhecido na literatura dessa temática, entre as décadas de 1960 a 1990, o cenário era outro: as intervenções estatais estavam direcionadas à modernização da agricultura, com o oferecimento de créditos e assistência técnica únicos, sem considerar as diferenças de renda, de trabalho e de vida das famílias do meio rural.

Em decorrência dos resultados que as políticas de modernização provocaram na agricultura — especialmente pela não inclusão da maioria dos agricultores familiares no acesso ao crédito —, surgiram movimentos, tanto na academia quanto na sociedade civil. A partir de 1988, com a construção da Constituição Brasileira, os mecanismos de participação e engajamento da sociedade civil foram fortalecidos para a proposição de políticas públicas em todas as áreas, incluindo a agricultura familiar (SECCHI, 2016). Assim, o diálogo entre o Estado e a sociedade civil modificou-se: houve a consolidação de outro modelo de Desenvolvimento Rural, tendo como alvo a inclusão dessas famílias (SCHNEIDER *et al.*, 2004, AQUINO

*et al.*, 2004). Em 1995, o governo instituiu o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) a primeira política pública específica para a agricultura familiar no Brasil (SCHNEIDER *et al.*, 2004).

Considerando o contexto do estado do Rio Grande do Sul (RS), alguns programas foram desenvolvidos com o objetivo de estimular e ampliar o acesso ao crédito dos pequenos estabelecimentos rurais. É o caso do Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Produtores Rurais (Feaper), criado em 1988 com a finalidade de elevar os índices de produção e produtividade e a melhoria das condições de vida destes trabalhadores, conforme a Secretaria de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural do Rio Grande do Sul (2020). Também constituiu como um instrumento de financiamento para a agricultura familiar gaúcha. Atualmente, a Secretaria de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural possui pelo menos 11 programas que incluem diversas atividades rurais do RS, que vão desde o financiamento de agroindústrias até o investimento em agricultura sustentável.

A regulamentação da definição de agricultura familiar com a aprovação da Lei N. 11.326, de 24 de julho de 2006, constitui um marco na legitimação deste público no âmbito nacional. Com base neste marco legal, “agricultor familiar” é considerado aquele que não detenha, a qualquer título, área maior do que quatro módulos fiscais; utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento e o gerencie com a sua família. Tal regulamentação foi desenvolvida com a finalidade de construir uma baliza para a definição do público-alvo das políticas públicas, especialmente para o Pronaf.

Ao longo do tempo, o Pronaf sofreu várias mudanças, ocasionadas pelas transformações nas demandas dos agricultores familiares e, também, pelas demandas das organizações sociais, federações e representações rurais. O principal questionamento consistia na finalidade da política pública, que estava limitada ao oferecimento de crédito aos agricultores. Com isso, novas linhas foram desenvolvidas (Pronaf Mulher, Agroindústria, Jovem), assim como também ocorreram inovações no âmbito dos demais programas e das políticas públicas.

Dentre as inovações recentes, destacam-se os programas que possuem objetivos de conectar a produção com a demanda de alimentos. Ademais, tais políticas também se constituem pela possibilidade de inclusão de diferentes públicos como “beneficiários”, os quais, neste caso, correspondem à agricultura familiar e às populações em situação de vulnerabilidade social. Por um lado, há a necessidade de construir mercados para a agricultura familiar e ir além das políticas públicas que traziam apenas o acesso ao crédito como objetivo central. Por outro, a questão alimentar emerge como pauta internacional de discussão, exigindo ação pública e avanços no desenvolvimento de programas que possam ampliar o acesso alimentar

da população. Nesse sentido, o programa propõe e aproxima diferentes públicos, com necessidades distintas, ainda que complementares.

A temática da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) destaca a necessidade de construir estratégias visando o abastecimento de alimentos com as ações Desenvolvimento Rural (DINIZ *et al.*, 2016). Este é o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que, apesar de já possuir cerca de 50 anos de existência, sofreu uma mudança significativa com a sanção da Lei N. 11.947/2009, que regulamentou a obrigatoriedade de aquisição de, no mínimo, 30% dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em alimentos provenientes de agricultores familiares.

Por meio desse programa, alguns agricultores passaram a comercializar seus alimentos *in natura* e industrializados nas escolas do município. Destacam-se as mudanças no âmbito da diversificação das refeições nas escolas, especialmente vinculadas à qualidade nutricional e à cultura local (DINIZ *et al.*, 2016). Para os agricultores que participam do programa, também é uma ferramenta de acesso aos mercados, já que cria oportunidades de comercialização e diversificação da renda (TRICHES, 2010).

No entanto, as mudanças não podem ser restritas somente na construção de um novo espaço para a venda dos produtos. De acordo com Triches e Schneider (2010, p. 942), as mudanças também podem ser evidenciadas na percepção da qualidade dos alimentos e nos hábitos de consumo dos alunos nos municípios de Rolante e Dois Irmãos (RS), concluindo que “essa política acaba por realimentar esse mercado, na medida em que constrói paladares para alimentos produzidos localmente, por terem características exclusivas e/ou apreciadas pelos futuros consumidores”.

Destaca-se, ainda, a diversidade da agricultura familiar no Brasil, justificada pela heterogeneidade social, econômica, política e cultural. Tal condição está relacionada às últimas mudanças na noção de SAN no Brasil, acompanhando os movimentos de transformação no mundo (BRASIL, 2016). Considerando o aspecto normativo, a noção de SAN é definida na Lei N. 11.346 de 2006, em seu artigo 3º, em que destaca que:

a segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que seja ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentável.

Dessa forma, o fortalecimento e inclusão da agricultura familiar nos programas de segurança alimentar e nutricional podem garantir não somente a diminuição da

pobreza e da desigualdade no meio rural, mas também o abastecimento alimentar em localidades distantes e a consequente dinamização das economias e dos mercados locais.

## Metodologia

A pesquisa consistiu na realização de um mapeamento da produção e do perfil da agricultura familiar participante do Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Cachoeira do Sul. O ano da pesquisa correspondeu a 2018, sendo que foram entrevistadas todas as famílias participantes neste período, totalizando 17. Nesse sentido, os demais participantes foram excluídos da amostra (oito famílias) porque não residem na cidade, embora fornecessem para a alimentação escolar do município. Tal exclusão foi justificada pelo objetivo da pesquisa, que buscou compreender o perfil da agricultura familiar local.

Para a coleta de dados foi desenvolvido um formulário semiestruturado, cujas variáveis qualitativas e quantitativas foram definidas em conjunto com o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) e as famílias participantes. Dentre os principais tópicos, o formulário continha a identificação da propriedade e da família, atividades e fontes de renda, produtos e canais de comercialização e dados sobre a interpretação e histórico das famílias no PNAE. Foram desenvolvidas perguntas abertas e fechadas (com alternativas), totalizando 50 questões. A técnica quantitativa denominada Escala *Likert* foi utilizada com o objetivo de captar a interpretação das famílias no que diz respeito à avaliação delas às etapas e instituições do programa no município. Foi utilizada a Escala *Likert* de cinco pontos, correspondendo a: 1 – “péssimo”, 2 – “ruim”, 3 – “regular”, 4 – “bom”, 5 – “muito bom”.

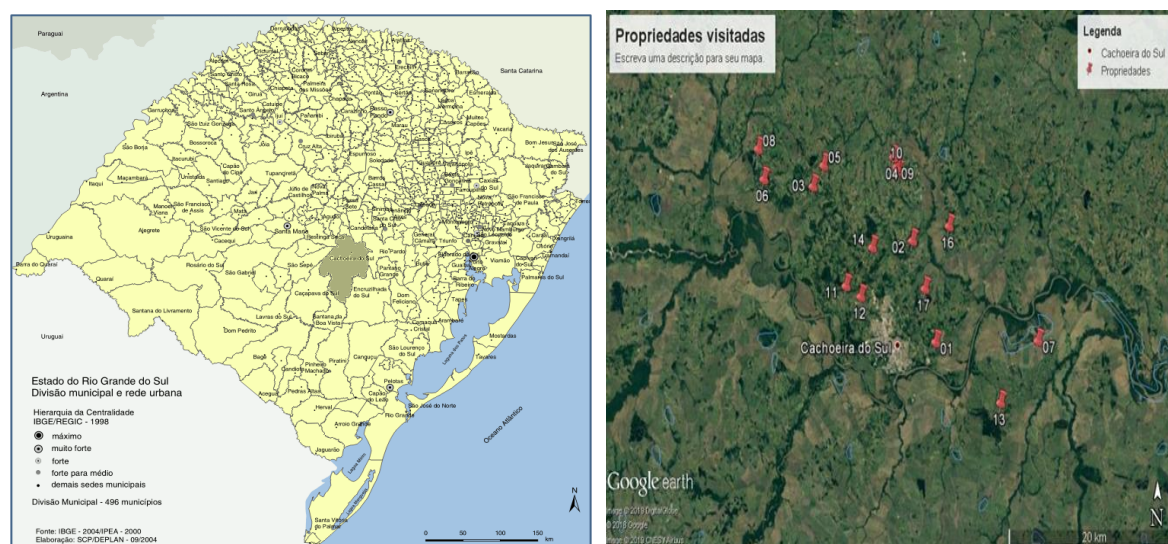
O formulário foi aplicado por meio de entrevistas com as famílias em suas propriedades rurais. Foi adotada como unidade de análise “a família”, considerando como público “agricultura familiar” o compreendido pela Lei N. 11.326, de 2006, que define e estabelece critérios para o acesso às políticas públicas. Um representante da família respondeu às questões, de forma que as respostas contemplaram o contexto familiar.

Como etapa inicial da pesquisa, foi realizado um estudo exploratório, que consistiu na participação dos pesquisadores em reuniões do sindicato com os agricultores. Tais dados serviram para desenvolver uma contextualização do programa no município, identificando o histórico do programa, instituições envolvidas e o papel de cada uma delas no processo de operacionalização. Também, as reuniões permitiram a apresentação da equipe de trabalho, objetivos da pesquisa e compreender como o sindicato viabiliza a interlocução dos agricultores e os seus contratos junto às demais instituições do programa, especialmente prefeitura municipal e as escolas do município.



O município de Cachoeira do Sul localiza-se na porção central do estado do Rio Grande do Sul, possui área territorial de 3.735,2 km<sup>2</sup> e distância de 196 km de Porto Alegre (IBGE, 2020). A cidade é delimitada pelos municípios de Encruzilhada do Sul, Santana da Boa Vista, Caçapava do Sul, São Sepé, Restinga Seca, Novo Cabrais, Candelária e Rio Pardo (Figura 1, à esquerda). As propriedades rurais visitadas incluíram 13 localidades diferentes do município: Estrada do Capão Grande, Quartel Mestre, Bosque, Forqueta, Três Vendas, Rincão dos Dutra, Pertile, Rincão dos Kochenborger, Faxinal da Guardinha, Ferreira, Porteira Sete, Várzea do Botucaraí, Alto dos Casseiros e Capão da Cruz, que podem ser visualizadas no mapa a seguir (figura 1, à direita).

**Figura 1 – Mapa do Rio Grande do Sul, com divisões municipais (à esquerda), área em destaque: município de Cachoeira do Sul (região central do RS). Sede do município (à direita) com a identificação da localização das propriedades que participaram da pesquisa**



**Fonte:** Adaptado de IBGE e Google Earth (2019).

Além do formulário, foram utilizados registros fotográficos e anotações complementares, organizadas no diário de campo. Os dados foram analisados de forma descritiva. Os depoimentos foram categorizados utilizando a técnica análise de conteúdo, cuja unidade de contexto referiu-se à forma quantitativa, expressa pela contagem dos termos utilizados pelos entrevistados. No momento em que as categorias estavam sendo desenvolvidas, foi necessário redigi-las de forma clara e precisa. Essa precisão, de acordo com Ghiglione e Matalon (1997, p. 190) deve refletir na escolha de “critérios que permitirão associar certa unidade de análise a determinada categoria”. Dessa maneira, um determinado texto (segmento de perguntas e respostas) foi identificado e categorizado num item específico.

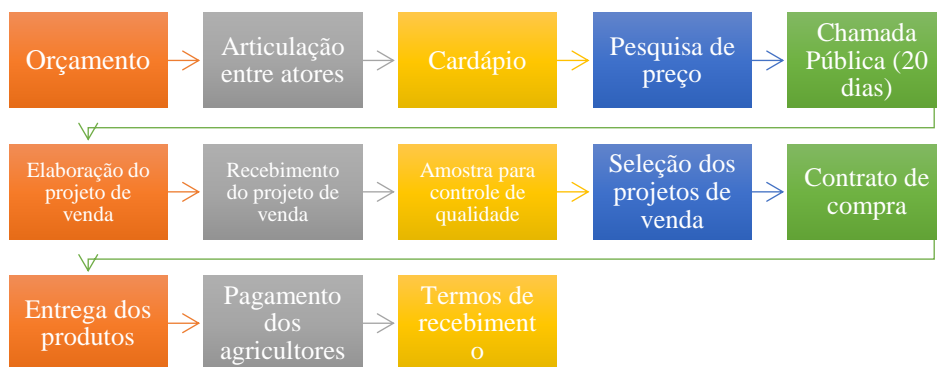
## Resultados e discussões

No município de Cachoeira do Sul, o PNAE começou a ser executado no ano de 2010, tendo como principais atores: os agricultores familiares, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (entidade articuladora), as escolas públicas municipais e estaduais (entidades executoras), a prefeitura municipal (unidade executora) e o Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE) (atua na fiscalização).

A figura 2 apresenta o processo de funcionamento do programa, que inicia com a etapa do orçamento (recurso disponível para a compra de alimentos). O setor de compras administra o recurso recebido do FNDE e realiza o pagamento para produtores familiares. A Secretaria de Educação encaminha a demanda dos alimentos, por meio do cardápio elaborado pelo(a) nutricionista. O setor de licitação recebe a demanda e elabora a chamada pública. O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) fiscaliza e emite o parecer anual da utilização do recurso. A divulgação é feita pela prefeitura de Cachoeira do Sul. Ainda compondo a estrutura gerencial do programa, a Emater é responsável pelo apoio técnico destinado aos agricultores familiares.

O Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) emite a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), documento importante e obrigatório para o acesso da agricultura familiar às políticas públicas. Além disso, o STR é a instituição que representa a agricultura familiar no município de Cachoeira do Sul, onde desempenha os papéis de mobilizar as famílias para participar do programa e das demais políticas públicas, realizar reuniões elas e as demais instituições com a finalidade de coordenar os agricultores e os processos de planejamento e operacionalização das demandas. Também gerencia possíveis problemas e dificuldades dos agricultores quanto à participação no PNAE. Nesse sentido, a organização desempenha também a interlocução da agricultura familiar com as demais instituições no âmbito deste programa e nas demais políticas públicas.

**Figura 2 – Etapas de funcionamento do PNAE em Cachoeira do Sul**



**Fonte:** Elaboração própria.

A compra dos gêneros alimentícios para o programa em Cachoeira do Sul é realizada por meio da chamada pública<sup>2</sup>. Porém, essa modalidade é organizada de forma diferente para as escolas municipais e estaduais. Nas municipais, é realizada uma chamada pública por ano, contemplando todas as unidades de ensino, cuja responsabilidade pelo processo é da prefeitura. Para as escolas estaduais são realizadas de duas a três chamadas anuais (por unidade), sendo que cada uma é responsável (tem autonomia) pela elaboração e publicação do seu edital de chamada, conforme a liberação do recurso financeiro.

Segundo relatos do STR, quanto ao processo de elaboração das chamadas públicas, é pertinente destacar que algumas escolas possuem um setor financeiro e conseguem facilmente elaborar e encaminhar o edital, enquanto outras necessitam de um suporte externo para desenvolver a chamada pública no sistema devido às dificuldades de operação. Ainda segundo esta instituição, em caso de necessidade de auxílio, ele é fornecido pelos próprios colaboradores do sindicato. Quando há sobras ou novas liberações de recursos, é elaborada uma nova chamada pública, tendo em vista adquirir alimentos e viabilizar as refeições escolares.

Ao total, são realizadas em torno de 45 editais de chamadas por ano, sendo que o município de Cachoeira do Sul possui 20 unidades de ensino estaduais, 27 municipais e 16 de ensino infantil. Uma das principais dificuldades deste processo diz respeito ao tempo despendido para realização (desde a elaboração da chamada até a publicação oficial), gerando atraso nas entregas dos alimentos nas escolas.

No ano de 2017<sup>3</sup>, segundo os dados disponíveis no FNDE, o município investiu 47,61% dos valores totais do PNAE para a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar. Do total de R\$ 725.650,80, a prefeitura municipal (entidade executora) investiu R\$ 345.468,10.

Quanto ao perfil das famílias, pode-se destacar a idade dos representantes que acessam o programa, sendo que 35% deles possuem entre 51 a 60 anos, 35% até 40 anos e 30% de 41 a 50 anos. Tais informações conduzem à reflexão sobre a sucessão dos empreendimentos da agricultura familiar, cuja questão interfere na forma como o programa poderá ser viabilizado futuramente. Quanto ao grau de instrução dos

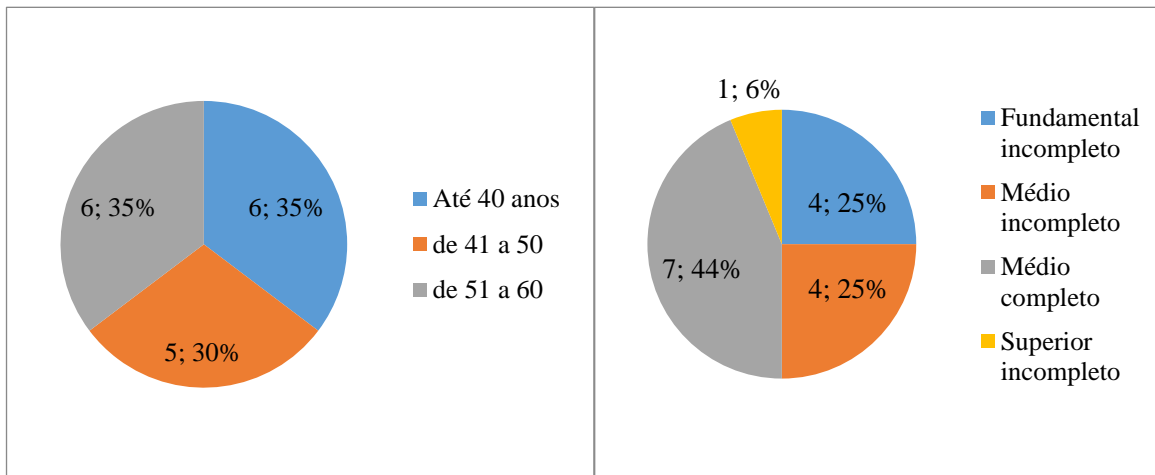
---

<sup>2</sup> Apesar da chamada pública não ser uma modalidade de licitação, o procedimento se assemelha pela característica de escolha de uma Organização da Sociedade Civil (OSC) para firmar parceria com a Administração Pública. É definida no inciso XII do art. 2º da Lei N. 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabelece: XII – chamamento público: procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. Porém, é um procedimento que lembra uma licitação, pois é destinado à escolha de uma Organização da Sociedade Civil para firmar parceria com a Administração Pública.

<sup>3</sup> Os dados de 2018 ainda não estão disponíveis no Sistema de Gestão de Contas (SigPC) Online do FNDE, cujo funcionamento iniciou em 2011. Os registros do SigPC são realizados pelos gestores públicos municipais e estaduais responsáveis pela execução local do Programa Nacional de Alimentação Escolar para fins de prestação de contas.

representantes familiares, 44% possuem o ensino médio completo, 25% o nível fundamental incompleto e 25% não concluíram o ensino médio. Apenas um dos representantes das famílias possui o ensino superior completo (gráficos 1 e 2).

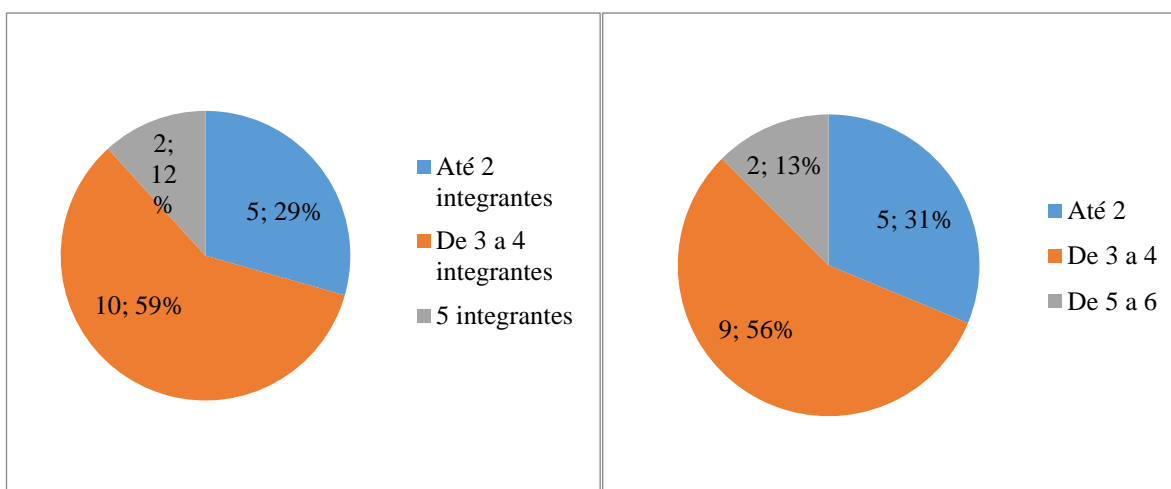
**Gráficos 1 e 2 – Idade e escolaridade dos representantes das famílias (agricultores familiares) que acessam o PNAE em Cachoeira do Sul**



Fonte: Elaboração própria.

Quanto à composição das famílias, 59% possuem de três a quatro integrantes, 29% até dois e 12% apenas dois componentes (gráfico 3). A mão de obra é caracterizada como familiar, onde apenas três famílias possuem pessoas de fora que auxiliam na produção. A maioria (56%) possui de três a quatro integrantes familiares ocupados com as atividades da agricultura, pecuária e/ou agroindústria, conforme gráfico 4.

**Gráfico 3 e 4 – Número total de integrantes e número de pessoas que trabalham nas propriedades rurais**

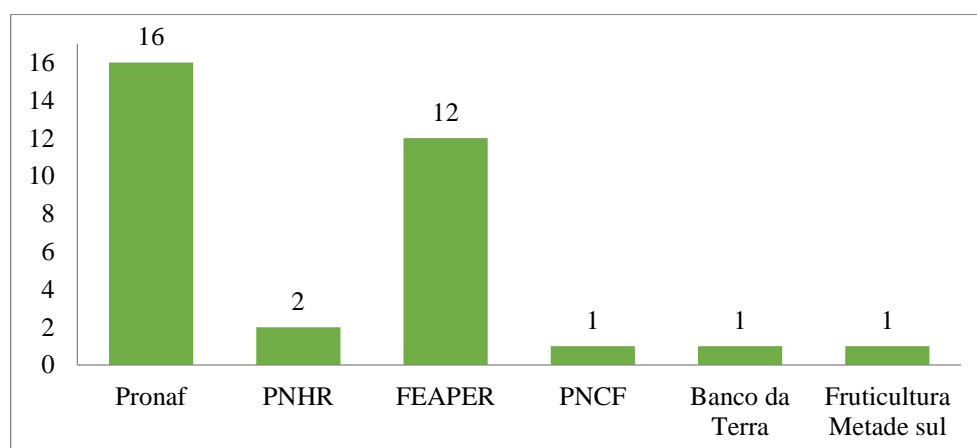


Fonte: Elaboração própria.

Durante as entrevistas, as famílias relataram que há condições no aumento de produção dos gêneros alimentícios para o fornecimento por meio dos programas, caso exista uma maior demanda pelas instituições executoras. Porém, destacaram a necessidade de uma maior assistência técnica no planejamento produtivo. Do total de famílias entrevistadas (17), apenas uma relatou que não possui assistência técnica. Quanto à forma de assistência, a maioria das famílias mencionou que as instituições que prestam esse tipo de serviço são a Emater e prefeitura municipal, as quais auxiliam no desenvolvimento de projetos, garantia e certificação da produção e nos problemas inerentes ao manejo e produção. Porém, destacam que a assistência técnica poderia ser mais frequente, com o objetivo no planejamento produtivo eficiente e adequado ao atendimento ao programa. As principais fontes de renda das famílias advêm da agricultura, onde cinco destas agregam valores aos seus produtos por meio da atividade de processamento de alimentos.

As políticas públicas para agricultura familiar são instrumentos de apoio à produção e manutenção das famílias rurais. Além do PNAE, constatou-se que a maioria das famílias acessou o Pronaf (17) e o Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais (Feaper) (12), conforme informações constantes no gráfico 5. Tal informação evidencia a pertinência em considerar a relação entre as políticas públicas de desenvolvimento rural, especialmente sobre a possibilidade de complementação e ampliação de resultados. Quanto ao uso dos recursos, esses foram utilizados para a aquisição de implementos, custeios agrícolas, compra da terra, implantação de agroindústria, entre outros. Tais investimentos viabilizaram a participação das famílias no programa, especialmente no que se refere às melhorias na parte da produção dos alimentos.

**Gráfico 5 – Políticas públicas acessadas pelas famílias participantes do PNAE em Cachoeira do Sul**



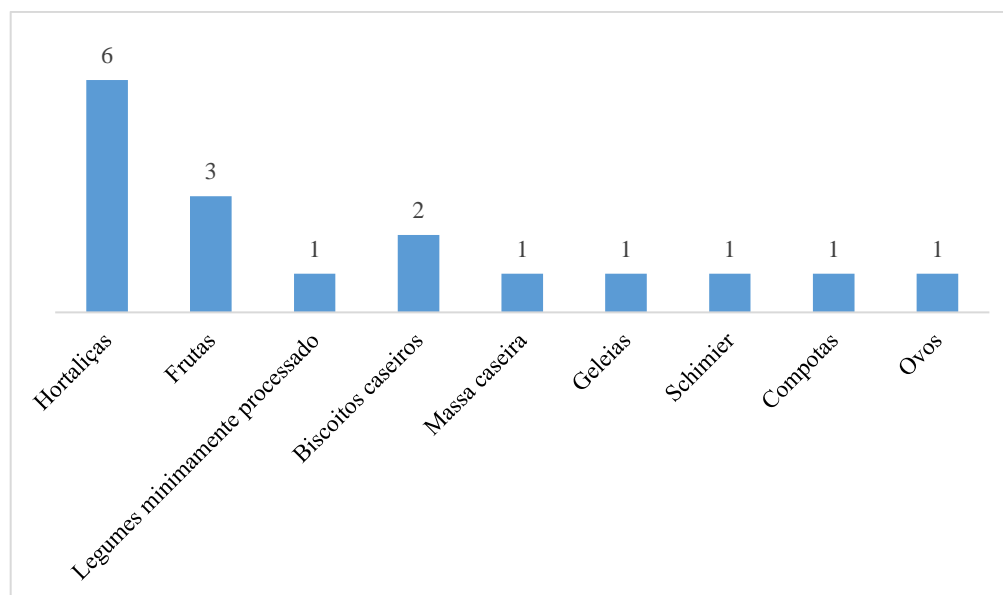
**Fonte:** Elaboração própria.

É pertinente ressaltar que uma das prioridades do programa consiste na compra de alimentos orgânicos, construindo uma possibilidade de escoamento desses produtos e dos grupos que estão focados nessa forma de produção. Quanto às agroindústrias, em razão do acesso ao programa, todas possuem o registro para comercialização e os produtos vendidos são os legumes minimamente processados, biscoitos e massas caseiras, geleias e *schmier*, compotas e ovos.

Os produtos industrializados conferem um valor agregado para as famílias, permitindo a remuneração da mão de obra, o aumento do tempo de vida útil (quando comparado à forma *in natura*) e o aproveitamento de produtos desenvolvidos nas propriedades rurais. Além disso, o planejamento produtivo difere das frutas, verduras e legumes, pois os produtos industrializados podem ser estocados por mais tempo, possibilitando que as famílias possam produzir com antecedência. Do ponto de vista da gestão, essa característica facilita o planejamento e a execução dos contratos das famílias com as escolas. Apesar de ter o valor mais alto comparado aos alimentos *in natura*, o valor máximo de comercialização permitido para o programa é de R\$ 20.000,00 por ano/DAP para qualquer tipo de produto, cujo teto é estabelecido pela Resolução n. 25 do FNDE de 4 de julho de 2012, que alterou a redação dos artigos 21 e 24 da Resolução nº 38 de 16 de julho de 2009.

O programa é um importante canal de comercialização dos produtos da agricultura familiar no município, sendo que há variedade de produtos entregue para este (gráfico 6), possibilitando, assim, que muitas famílias possam diversificar a fonte de renda. A maior participação corresponde às hortaliças e frutas *in natura*, onde nove famílias utilizam o PNAE para comercializar esses alimentos. Os produtos industrializados são vendidos por oito famílias, embora a participação ainda não seja significativa. Devido à facilidade do preparo na merenda escolar, os alimentos industrializados são preferidos pelos manipuladores de alimentos das escolas ao contrário dos produtos *in natura*, que exigem mão de obra para a fabricação das refeições.

Além disso, os produtos industrializados também podem ser estocados no ambiente escolar e não apresentam tantas limitações quanto à perda das suas características e qualidade durante o transporte até as escolas. Um dos pontos ressaltados nas reuniões foi a chegada de alguns alimentos até as escolas, que não apresentam boas condições para manipulação. Segundo relatos das famílias, há limitações quanto à logística de transporte dos alimentos da central de abastecimento até as escolas, onde a estrutura e o número de colaboradores são insuficientes para o funcionamento. Contudo, os órgãos públicos destacam que há limitações quanto ao entendimento dos agricultores sobre a padronização, o uso de embalagens adequadas para facilitar o transporte e a manutenção da qualidade.

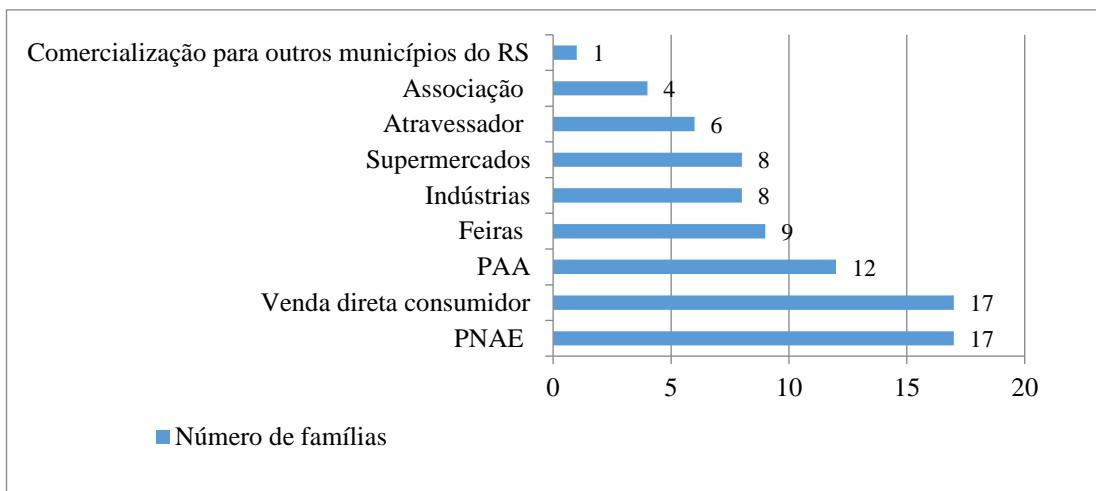
**Gráfico 6 – Número de famílias por tipo de produto comercializado no PNAE**

**Fonte:** Elaboração própria.

Outro aspecto relevante relacionado à produção industrializada corresponde às mudanças na parte produtiva e de apresentação dos produtos. Quando as famílias iniciaram no programa, não havia tantas preocupações quanto à rotulagem e a imagem dos alimentos. Atualmente, as agroindústrias participantes possuem marca própria, o que reforça a identidade da agricultura familiar local.

Quanto aos canais de comercialização das famílias entrevistadas, pode-se destacar que há uma diversidade no escoamento, que varia desde as políticas públicas como o PNAE e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (todas as famílias participam dos dois programas), até as feiras municipais (nove famílias), supermercados locais (oito famílias) e indústrias (oito famílias), conforme o gráfico 7. Tal condição permite que as famílias possam escoar a produção para diversos meios, com o objetivo de ampliar as possibilidades de vendas. No entanto, a abrangência de circulação dos produtos está na localidade e na região, cuja realidade é uma das principais características dos mercados da agricultura familiar. A forma de comercialização diretamente com o consumidor também é um aspecto que merece destaque, uma vez que essa forma de venda está presente em 17 famílias entrevistadas.

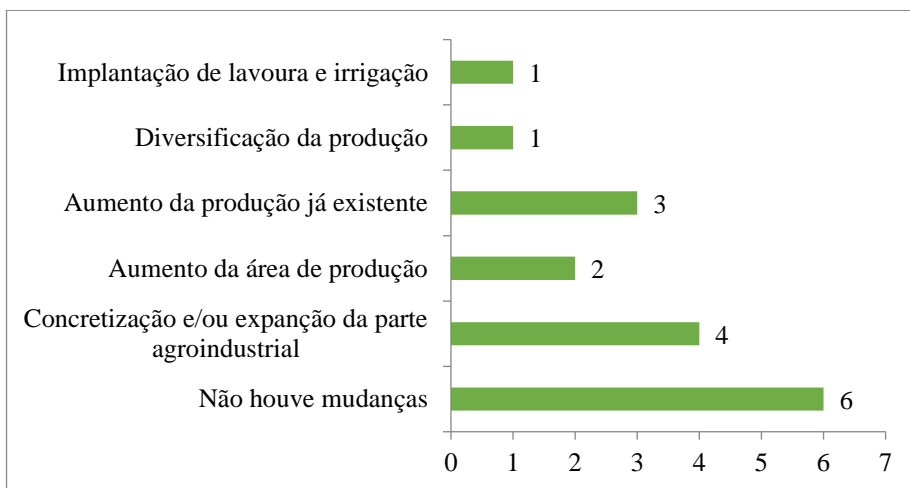
**Gráfico 7 – Canais de comercialização das famílias que acessam o PNAE**



**Fonte:** Elaboração própria.

Sobre as mudanças na propriedade para atender o programa, apenas seis famílias mencionaram que não houve modificações. Dentre as principais mudanças, destacam-se a concretização e/ou expansão da área agroindustrial e aumento da área de produção (gráfico 8).

**Gráfico 8 – Mudanças na propriedade para atender o PNAE**



**Fonte:** Elaboração própria.

As famílias foram questionadas quanto à avaliação das instituições e dos atores participantes do programa. Para tanto, utilizou-se a Escala *Likert* de cinco pontos, correspondendo a: 1 – “péssimo”, 2 – “ruim”, 3 – “regular”, 4 – “bom”, 5 – “muito bom”. Os itens foram agrupados em sete processos, atores e/ou instituições: Chamada pública; Prefeitura Municipal; Secretaria Municipal de Educação (SMED);



Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Cachoeira do Sul e Novo Cabrais (STR); Associação dos Produtores Rurais de Cachoeira do Sul; Central de Abastecimento e os canais que abrangem as escolas estaduais (entrega direta). Ainda, foi solicitado aos participantes que, além das escalas, justificassem a nota oferecida a cada fator apresentado.

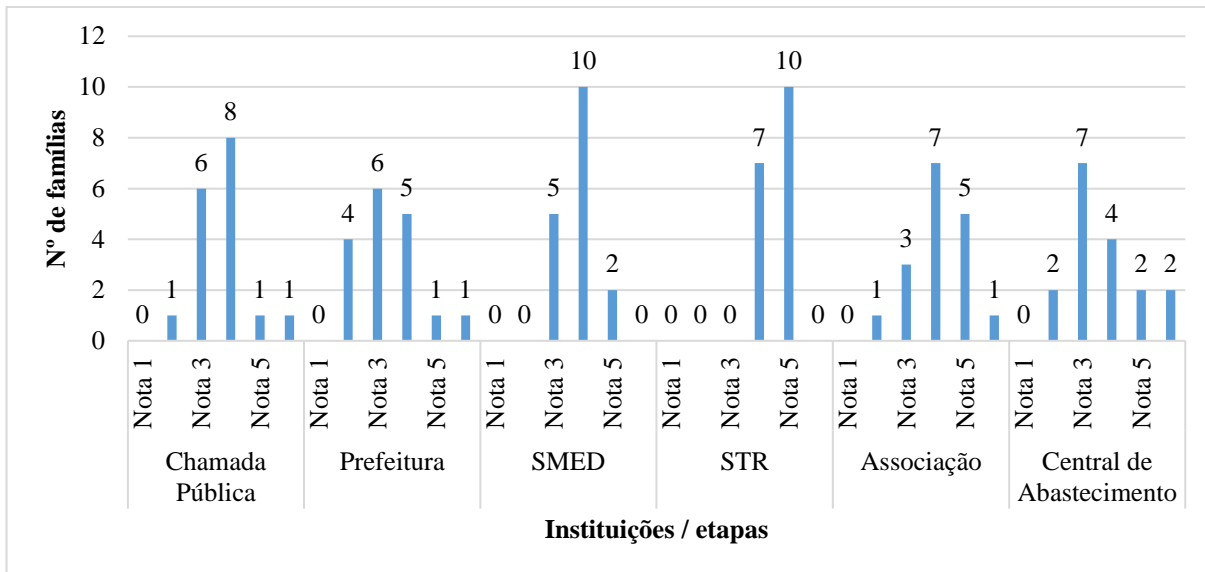
Quanto à avaliação correspondente à Escala *Likert* sobre as instituições com que as famílias interagem para a participação no programa, o maior índice representou a atuação da Secretaria Municipal de Educação (SMED) e do Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), correspondendo às categorias “bom” e “muito bom”.

No que tange a chamada pública, a maioria das famílias interpretou como “bom” (4), justificando tal avaliação pela demora na realização destas, devido à burocracia do processo gerando atraso na entrega dos alimentos nas escolas. Sobre a prefeitura municipal, 14 famílias avaliaram de forma “média”, justificando a ausência de um mapeamento da produção local de alimentos da agricultura familiar anterior à elaboração do cardápio implicando negativamente na inclusão de tais alimentos nos cardápios escolares.

Por outro lado, o planejamento de cardápios elaborados em consonância com a sazonalidade de oferta e com a participação dos agricultores pode contribuir para o planejamento da produção, com benefícios a todos os envolvidos. Justificaram também a precariedade nas estradas no seu perímetro rural. Outro ator avaliado na pesquisa foi a Associação dos Produtores Rurais de Cachoeira do Sul, onde os entrevistados dirigiram média “4” (bom) para o grupo, justificando que a organização precisa avançar na participação e união dos associados.

A última instituição avaliada pelos entrevistados foi a central de abastecimento, que obteve média “três” (regular), onde foram evidenciadas limitações relacionadas ao recebimento, à armazenagem e ao transporte dos alimentos. Tais dados estão sintetizados no gráfico 9 (a seguir).

**Gráfico 9 – Avaliação das instituições e etapas do PNAE pelas famílias conforme a Escala Likert**



Fonte: Elaboração própria.

No ano de 2018, o governo local modificou a forma de compra, priorizando a aquisição de alimentos por meio de cooperativas, especialmente pela facilidade de emissão de nota fiscal coletiva e de forma eletrônica. Assim, a associação encontrou dificuldades para continuar atuando, já que passou a ter restrições para efetuar a comercialização dos produtos da agricultura familiar, especialmente pela natureza jurídica, sem a possibilidade de emitir notas fiscais de venda. Para resolver essa lacuna e por já ter um grupo coeso na associação, o STR, juntamente com os agricultores, formalizou, no ano de 2019, a Cooperativa Cachoeirense de Alimentos dos Agricultores Familiares Ltda. (Coopercaf)<sup>4</sup>, para ampliar a participação das famílias nos mercados institucionais, além da redução de papéis e demais fluxos logísticos que eram feitos de forma individual. Além disso, com o foco no mercado, a cooperativa geraria sobras, possibilitaria a realização de investimentos e facilitaria a comercialização de produtos via emissão de uma única nota fiscal. A cooperativa seria, também, uma possibilidade de desenvolvimento do próprio programa dentro do município, mediante o engajamento do grupo e coesão social.

Aproximadamente 65% dos produtores familiares entrevistados dizem estar satisfeitos com o programa. Os demais justificam ainda pouca demanda no município. O papel predominante destes padrões pode ser compreendido pela

<sup>4</sup> A cooperativa é formada por 30 famílias associadas ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais, a qual objetiva administrar os interesses econômicos de seus associados, sobretudo nas atividades de produção, assistência técnica, comercialização e consumo.

necessidade de resposta dos agricultores familiares, em termos de organização social da produção, às demandas e regras do mercado instituído pelo PNAE.

### **Considerações finais**

Este artigo buscou identificar o perfil das famílias participantes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de Cachoeira do Sul. O programa constitui como uma importante política pública não somente na questão alimentar e nutricional, mas também como um mecanismo de desenvolvimento rural na medida em que conecta a produção da agricultura familiar aos mercados consumidores locais.

Considerando o funcionamento do programa no nível local, bem como as suas instituições envolvidas, foi possível evidenciar que o mesmo é dependente de uma estrutura complexa, composta por atores, organizações, processos e etapas interconectadas. Essa característica exige a adoção de uma gestão compartilhada, tendo em vista minimizar os desafios e incluir outras famílias no programa. Quanto ao perfil das famílias participantes, 69% dos representantes possuem o ensino médio (incluindo incompleto e completo). As atividades produtivas incluem a produção de hortaliças, frutas e alimentos industrializados. Estes últimos conferem valor agregado na comercialização não somente ao programa, mas também nos demais canais de venda. Ao todo, 60% das famílias possuem de três a quatro integrantes residindo e trabalhando nas atividades da propriedade, o que indica a possibilidade de o programa contribuir para a geração de empregos e retenção dos agricultores no meio rural.

Quanto às interpretações das famílias sobre as etapas e instituições do programa, elas evidenciaram as limitações quanto ao mapeamento da produção local para a inserção de alimentos característicos da agricultura familiar no cardápio escolar; as restrições de recebimento dos alimentos e transporte na central de abastecimento, bem como a necessidade de evoluir no âmbito da organização coletiva da cooperativa.

O programa também estimula mudanças. A primeira delas referiu-se ao perfil das famílias participantes, sendo que 11 das 17 delas ampliaram a produção na agricultura e/ou investiram no processamento de alimentos. A segunda mudança foi a transição da associação para a cooperativa, possibilitando a desburocratização do processo de emissão de notas fiscais, ampliação de aprendizado e evolução quanto ao desenvolvimento de inovações organizativas locais.

Por fim, o programa oportuniza uma forma de planejamento produtivo e comercial distinto dos demais canais de vendas. Tal condição influencia na evolução do perfil dos agricultores familiares, que se dedicam à organização de suas propriedades para

atender os prazos, contratos e pedidos. Essa evolução poderá, ainda, influenciar na emergência da profissionalização e especialização da agricultura familiar local.

## Referências

AQUINO, J. R.; TEIXEIRA, O. A.; TONNEAU, J. P. PRONAF: política agrícola discriminatória?! In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 2004, 9. 2004, Minas Gerais. **Anais...** Uberlândia, 8 a 11 de julho de 2004. 1 CD-ROM.

BRASIL. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN, 2016-2019)**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, 2016. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca\\_alimentar/caisan/plansan\\_2016\\_19.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/plansan_2016_19.pdf)>. Acesso em: 18 jan. 2018.

BRASIL. **Lei N. 11.326**, de 24 de julho de 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm)>. Acesso em: 18 jan. 2018.

BRASIL. **Lei N. 11.947**, de 16 de junho de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm)>. Acesso em: 20 fev. 2018.

DINIZ, R. F.; NEVES NETO, C. C.; HESPANHOL, A. N. A emergência dos mercados institucionais no espaço rural brasileiro: agricultura familiar e segurança alimentar e nutricional. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, n. 29, p. 234-252, 2016. Disponível em: <0.12957/geouerj.2016.19161>. Acesso em: 18 jan. 2018.

GHIGLIONE, R.; MATALON, B. **O inquérito: teoria e prática**. Oeiras: Celta, 1997.

GOODMAN, D.; SORJ, B.; WILKINSON, J. **Da lavoura às biotecnologias: agricultura e indústria no sistema internacional**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

GOOGLE EARTH. Mapas. Cachoeira do Sul – Rio Grande do Sul – RS. Disponível em: <<https://earth.google.com/web/>> Consulta realizada em 4 nov. 2019.

IBGE. **IBGE Cidades**: Cachoeira do Sul, Rio Grande do Sul. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020. Disponível em:

<<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/cachoeira-do-sul/panorama>> Acesso em: 1. Jun. 2020.

IBGE. **Censo Agropecuário 2016**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2017. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/default.shtm>>. Acesso em: 2 out. 2019.

SECCHI, L. Análise de políticas públicas no Brasil: um panorama das perspectivas racionalistas e argumentativas. In: I Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa no Campo de Públicas, 2016, I, Brasília. **Anais...** UnB-ESAF, Brasília, 30 de novembro a 03 de dezembro de 2015. Disponível em: <[http://www.anepcp.org.br/redactor\\_data/20161128180931\\_st\\_03\\_leonardo\\_secchi.pdf](http://www.anepcp.org.br/redactor_data/20161128180931_st_03_leonardo_secchi.pdf)> Acesso em: 8 de jul. 2020.

SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; CAZELLA, A. A. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF-Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Org.) **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004. p. 21-50.

SECRETARIA DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E DESENVOLVIMENTO RURAL DO RIO GRANDE DO SUL (RS). Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais- FEAPER. Porto Alegre, 2020. Disponível em: <http://www.feaper.rs.gov.br/>. Acesso em: 10 jun. 2020.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 8 jul. 2020.

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

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 933-945, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v19n4/19.pdf>>. Acesso em: 4 out. 2011.

Endereço para correspondência:

*Chaiane Leal Agne* – [chaiane-agne@uergs.edu.br](mailto:chaiane-agne@uergs.edu.br)  
Rua Sete de Setembro, 1040 – Centro  
96508-010 Cachoeira do Sul/RS, Brasil

*Fernanda Refosco Porto* – [fehrefoscoporto@outlook.com](mailto:fehrefoscoporto@outlook.com)  
Rua Sete de Setembro, 1040 – Centro  
96508-010 Cachoeira do Sul/RS, Brasil