

Desafios da coordenação entre gestores e agricultores familiares na implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Rio Grande do Norte

Challenges of coordination between managers and family farmers in the implementation of the National School Feeding Program (PNAE) in Rio Grande do Norte

Marcos Aurélio Freire da Silva Júnior¹ 
José de Arimatéia Silva² 
Joana Tereza Vaz de Moura³ 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2024v9n1.66239]

Recebido em: 24/03/2023
Aprovado em: 20/04/2024

Resumo: Este artigo tem como objetivo compreender a implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em quatro municípios do Território do Mato Grande, no estado do Rio Grande do Norte. Buscamos entender quais os principais desafios para a sua operacionalização e os esforços de coordenação empreendidos entre gestores, agricultores e o controle social na implementação da política. Para a análise, utilizamos os dados dos valores repassados pelo Fundo Nacional para o Desenvolvimento Escolar (FNDE) aos municípios da amostra pesquisada, além de entrevistas semiestruturadas com os gestores e com representantes de entidades da agricultura familiar. A partir do estudo, ficou evidenciado que existem ainda alguns desafios: dificuldade de diversificação da produção por parte dos agricultores, problemas de divulgação e informação dos editais pelas Prefeituras e falta de coordenação entre as secretarias, gerando entraves para a compra dos produtos. Entretanto, percebe-se que o PNAE tem evoluído, contribuindo para o escoamento de parte da produção da agricultura familiar, gerando renda e possibilitando a permanência desses agricultores no campo.

Palavras-chave: políticas públicas; agricultura familiar; territórios rurais; Programa Nacional de Alimentação Escolar; coordenação.

¹ Universidade Federal do Rio Grande do Norte– E-mail: marcosaurelijunior@gmail.com.

² Universidade Federal do Rio Grande do Norte– E-mail: arimateia71@gmail.com.

³ Universidade Federal do Rio Grande do Norte– E-mail: joanateresa@gmail.com.

Abstract: This article aims to understand the implementation of the National School Meals Program (PNAE) in four municipalities of the Territory of Mato Grande, in the state of Rio Grande do Norte. We seek to understand the main challenges for its operationalization and the coordination efforts undertaken between managers, farmers and social control in implementing the policy. For the analysis, we used data on the amounts passed on by the National Fund for School Development (FNDE) to the municipalities in the research sample, as well as semi-structured interviews with managers and representatives of family farming entities. From the study, it became clear that there are still some challenges: difficulty in diversifying production by farmers, problems of dissemination and information of the notices by the municipalities and lack of coordination between the departments, creating barriers to the purchase of products. However, it can be seen that PNAE has evolved, contributing to the disposal of part of the family farming production, generating income and enabling these farmers to stay in the field.

Keywords: public policies; family farming; rural territories; National School Feeding Program; coordination.

1. Introdução

Nos últimos anos a agricultura familiar tem se revelado como objeto de políticas públicas que visam o acesso ao crédito. Alguns dos exemplos disso, são o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Essas políticas têm como objetivo fomentar a produção a desenvolver a comercialização dos produtos (Miranda, 2017).

Criado nos anos 1950, como uma política para a merenda escolar, o PNAE é reconhecido mundialmente como a política pública para a alimentação escolar de maior longevidade. Apesar das diversas modificações que foram acontecendo na política desde a sua criação, destacamos três principais que buscam formalizar as relações entre sociedade e Estado e fortalecer as organizações da agricultura familiar: a primeira, refere-se à descentralização da aplicabilidade dos recursos; a segunda foi a obrigatoriedade de criação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) pelos municípios no ano de 2000, para que acessem os repasses de verbas pelo governo federal; a terceira alteração, refere-se à obrigatoriedade de compra de, no mínimo, 30% de produtos oriundos da agricultura familiar para a alimentação escolar, em 2009.

Essa modificação nas regras da política pública é recente e veio das reivindicações de um conjunto de atores, principalmente da sociedade civil: sindicatos rurais,

Silva, Moura & Junior. *Desafios da coordenação entre gestores e agricultores familiares na implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Rio Grande do Norte*

movimentos sociais ligados à luta no campo, organizações não governamentais (ONGs), entre outros, que já vinham cobrando ações do Estado há vários anos.

Nesse sentido, o PNAE pode ser considerado uma política que busca mudanças no ambiente institucional com a inserção da participação social e a ampliação dos objetivos da política, com novas diretrizes, dentre elas, o fortalecimento da agricultura familiar através da aquisição de sua produção por entes governamentais, nas esferas federal, estadual e municipal.

O PNAE é uma política pública que enfrenta esses desafios por gestores públicos e pela sociedade civil, uma vez que o Programa é formulado a nível federal, mas sua execução e implementação nos estados e municípios é descentralizada. Portanto, na maioria das vezes, estes entes executores nos níveis (federal, estadual e municipal) têm características específicas, capacidades e condições operacionais distintas e fatores que influenciam a execução da política.

Assim, a operacionalização do PNAE é marcada por desafios nos municípios, uma vez que a administração pública local não dispõe de recursos humanos e técnicos suficientes para a implementação dessas políticas. Nesse sentido, podemos dizer que essas políticas requerem esforços de coordenação no momento da implementação, onde cada ente federado deve saber quais as suas competências (Souza, 2018), ou seja, para operacionalizar essas políticas públicas de forma que atenda aos seus objetivos. Segundo Souza (2018, p. 16), formalmente podemos "definir coordenação como a organização de todas as atividades, com o objetivo de alcançar consenso entre indivíduos e organizações para o atingimento dos objetivos de um grupo". Entretanto, na prática, processos de coordenação de políticas públicas requerem articulações entre os diversos atores envolvidos na implementação da política, formas de incentivar "a adesão dos participantes da política e de suas agências", bem como a "inclusão de vários grupos minoritários como beneficiários de políticas públicas" (Souza, 2018, p. 16-17).

Diante desse contexto, este artigo tem como objetivo compreender a implementação do PNAE nos municípios de Ceará Mirim, João Câmara, Touros e Pureza, pertencente ao Território do Mato Grande, no Rio Grande do Norte, no período dos anos de 2012 a 2017 a partir dos desafios de coordenação.

Buscamos identificar quais dificuldades são encontradas nesse processo, a partir das relações dos atores fundamentais para a implementação desta política pública: as prefeituras (agentes executores) e os agricultores familiares e suas organizações (público

Silva, Moura & Junior. *Desafios da coordenação entre gestores e agricultores familiares na implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Rio Grande do Norte*

beneficiário). Para isso, pretendeu-se: a) mapear os repasses do FNDE para os municípios pesquisados e verificar quais municípios atingem o mínimo de 30% de produtos da agricultura familiar; b) compreender o processo de implementação nos municípios pesquisados pela ótica dos gestores municipais da política; c) entender como os agricultores rurais participantes do PNAE compreendem sua implementação.

A escolha dos municípios deu-se a partir de alguns critérios: 1) municípios com maior volume de recursos repassados para o PNAE desde a sua implementação, 2) municípios com maior número de agricultores familiares, e 3) municípios com maior número de escolas e alunos. Nesses critérios, três municípios ficaram em destaque: Ceará-Mirim, João Câmara e Touros. Além disso, foi escolhido Pureza por ser um dos primeiros municípios a executar o PNAE no Território e também por ser o município de residência de um dos autores, que acompanha há algum tempo o desenrolar dessa política facilitando a coleta e análise dos dados.

Na primeira etapa, buscamos dados referentes aos repasses de recursos financeiros aos municípios que integram o Território do Mato Grande - RN pelo Ministério da Educação (MEC) através do FNDE, com o objetivo de adquirir produtos oriundos da agricultura familiar e buscando identificar se há o cumprimento da Lei nº 11.947/2009, com foco na aplicação dos 30% mínimos obrigatórios pela lei.

Para essa ação, analisamos os dados disponíveis no site oficial do FNDE referentes às transferências de recursos, considerando: a) valores investidos – compras realizadas; b) valores não investidos – não foram utilizados em compras da agricultura familiar, referente aos 30%; c) números de municípios que compraram da agricultura familiar em cada ano no território do Mato Grande; e d) percentual que compraram da agricultura familiar. Esses dados foram importantes para aprofundar a análise sobre as alegações captadas a partir da percepção de cada ator: poder público (executor da política) e dos agricultores familiares e ou representantes das organizações da agricultura familiar (fornecedores de produtos) e seu entendimento sobre a política.

Na segunda etapa da pesquisa, realizamos entrevistas semi-estruturadas junto aos representantes do poder público responsáveis pela operacionalização do PNAE e com representantes dos agricultores familiares. Os entrevistados foram: 1) dois secretários municipais de educação (Pureza e Ceará-Mirim); 2) quatro nutricionistas (responsáveis técnicas do PNAE) nos quatro municípios (Ceará-Mirim, João Câmara, Pureza e Touros);

Silva, Moura & Junior. *Desafios da coordenação entre gestores e agricultores familiares na implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Rio Grande do Norte*

3) 16 agricultores familiares nos quatro municípios pesquisados⁴. Além dessas entrevistas, para complementar nossas informações entrevistamos dois diretores de escolas (Pureza e João Câmara) e dois presidentes do Conselho de Alimentação Escolar (CAE)⁵, em Pureza e Touros, somando 26 entrevistados, sendo 10 gestores e/ou articuladores da política e 16 agricultores.

As entrevistas buscaram subsidiar e complementar a compreensão das etapas de implementação do PNAE, visto que é nessa etapa que as políticas se concretizam, evidenciando dificuldades, gargalos e potencialidades, contribuindo para possíveis melhorias na inserção e ampliação dos produtos da agricultura familiar no certame das compras governamentais para a alimentação escolar.

O texto está organizado em quatro partes, sendo a primeira esta introdução. Na segunda parte, é apresentado um breve histórico das políticas para agricultura familiar no Brasil, dando destaque para os aspectos políticos da trajetória do PNAE, suas diretrizes, objetivos e importância para contexto socioeducacional, político e econômico da sociedade brasileira. A terceira parte do texto dedica-se a analisar a implementação do PNAE no Território Mato Grande, dando ênfase aos quatro municípios, mostrando os desafios e possibilidades, segundo a percepção dos atores que representam o poder público envolvidos na operacionalização do PNAE e os agricultores familiares. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

2. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: um breve histórico

Mesmo tendo papel fundamental no Produto Interno Bruto (PIB), com safras recordes de produção de grãos, o setor agrícola no Brasil, tem tratamento diferenciado quanto a ação da política pública, pois o tratamento para a agricultura familiar ainda enfrenta dificuldades para produzir e vender seus produtos, visto que os investimentos públicos ou privados, são direcionados em maior volume de recursos para o agronegócio,

⁴ Esses agricultores foram selecionados pela participação em pelo menos três anos consecutivos fornecendo produtos para o PNAE, entre 2012 e 2017. Foram selecionados quatro agricultores em cada município da amostra.

⁵ O CAE também é fundamental para o bom andamento do Programa, sendo o ente que deve monitorar, questionar, avaliar, prestar contas dos recursos utilizados para a compra da alimentação escolar e, ainda, com a possibilidade de intermediar diálogos construtivos para a melhoria da execução da política.

Silva, Moura & Junior. *Desafios da coordenação entre gestores e agricultores familiares na implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Rio Grande do Norte*

setor econômico que conta com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) (Schneider; Silva; Marques, 2009).

O cenário de tratamento diferenciado entre esses setores começa a ser trabalhado pelo Estado brasileiro, a partir dos anos 90, com políticas públicas direcionadas ou criadas com o intuito de corrigir as consequências de um processo de abandono, que atingiu principalmente a agricultura familiar. Nesse viés, as políticas públicas passaram a ser direcionadas ou foram criadas com intuito de fortalecer e proporcionar oportunidades para que a agricultura familiar pudesse produzir e permanecer no campo, seu local de origem.

Para Grisa e Schneider (2015, p. 20), historicamente a agricultura familiar “sempre [esteve] às margens das ações do Estado brasileiro, não raro incrementando sua fragilidade diante das opções de desenvolvimento perseguidas no país”. Somente a partir dos anos 90, que surgem as primeiras políticas públicas específicas para a agricultura familiar, fruto de mobilizações sociais que ocorreram em todo o país diante de um cenário de transformações macroeconômicas.

Essa inserção da agricultura familiar na agenda pública veio das reivindicações do setor diante das dificuldades enfrentadas. A resposta do Estado foi a criação do PRONAF, no ano de 1995, pelo Decreto nº 1.946 de junho de 1996, como forma de reconhecer a especificidade da categoria agricultura familiar. Este reconhecimento também garantiu a criação de uma Lei da Agricultura Familiar (Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006) que definiu oficialmente a agricultura familiar como “categoria profissional”. Segundo Picolotto (2014, p. 77), “esta mesma lei também fornece respaldo jurídico ao PRONAF”. Sobre esta política, Guanzioli (2007), expõe a seguinte afirmação:

O PRONAF surge numa época (1995) na qual o elevado custo e a escassez de crédito eram apontados como os problemas principais enfrentados pelos agricultores, em particular os familiares. Após 10 anos de execução não cabe nenhuma dúvida que o programa se estendeu de forma considerável por todo o território nacional, ampliou o montante financiado, desenvolveu programas especiais para atender diversas categorias, assumiu a assistência técnica e reforçou a infraestrutura tanto dos próprios agricultores como dos municípios em que se encontram (Guanzioli, 2007, p. 301).

Ainda no que abrange o arcabouço de formulação de políticas públicas para a agricultura familiar, um dos primeiros passos no contexto de aquisição de produtos da agricultura familiar por parte do poder público no Brasil, foi o PAA, criado no ano de 2003. Segundo Marques et al. (2016), essa política surgiu do Programa Fome Zero, que consiste em uma proposta de política pública de segurança alimentar para o Brasil,

Silva, Moura & Junior. *Desafios da coordenação entre gestores e agricultores familiares na implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Rio Grande do Norte*

lançada em 2003, em que o governo federal compraria a produção dos pequenos agricultores, visando atender o mercado institucional (escolas, creches, hospitais e presídios). Assim como o PAA, o PNAE se tornou também um carro-chefe de políticas para a agricultura familiar.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), criado nos anos de 1950, inicialmente como Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), pelo Ministério da Educação através do Decreto nº 37.106/1955, tem evoluído nas experiências de gestão e na operacionalização da alimentação escolar brasileira.

Segundo Gabriel, Goulart e Calvo (2015, p. 2), o PNAE tem caráter complementar e busca suprir as necessidades nutricionais dos alunos da rede pública brasileira, em seu tempo de permanência na escola. Desde a descentralização, a política passou por constantes aprimoramentos, como a criação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), a vinculação de nutricionista à responsabilidade técnica e o incentivo à compra da agricultura familiar.

Em 2003, o PNAE passa a compor a estratégia de combate à pobreza e à fome e ganha novos contornos com a Lei nº 11.947/2009, ampliando a alimentação escolar para toda a rede de ensino público, desde a educação básica à educação de jovens e adultos. O PNAE, como o conhecemos atualmente, segundo a Lei nº 11.947/2009, traz, dentre suas diretrizes, a compra de no mínimo 30% (trinta por cento) de produtos originários da agricultura familiar, ampliando o mercado institucional para o setor.

O PNAE, assim como o PAA, faz parte do que Grisa e Schneider (2014, p. 125) denominam de terceira geração de políticas públicas para a agricultura familiar e que visam a “construção de mercados orientados pela segurança alimentar e pela sustentabilidade ambiental”. Essas políticas se assentam nas demandas históricas dos movimentos sociais que atuam no campo e acompanham uma “trajetória de políticas públicas que ganharam impulso na década de 1990, por meio da mobilização social e de estudos em desenvolvimento rural, que foram se materializando ao longo dos anos” (Kroth et al., 2019, p. 138).

Conforme destacam Rozendo, Bastos e Molina (2013), apesar das compras governamentais de produtos da agricultura não serem recentes no caso do Brasil, a novidade das políticas de acesso a mercados institucionais criados e/ou reformulados ao longo dos anos 2000 trazem a centralidade do fortalecimento da agricultura familiar, a promoção da segurança alimentar, o resgate de cultivos tradicionais, a redução da pobreza

Silva, Moura & Junior. *Desafios da coordenação entre gestores e agricultores familiares na implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Rio Grande do Norte*

rural e a introdução de estratégias para “induzir o desenvolvimento local a partir da organização da demanda e da participação da agricultura familiar” (Grisa; Caldas; Avila, 2018, p. 55). Dessa forma,

A trajetória das políticas para a agricultura familiar revela um contínuo processo de aprimoramento institucional. A criação de programas inovadores que, pela via dos mercados institucionais, conciliam estímulo à produção e uma preocupação crescente com a segurança alimentar e nutricional, revelam ainda a existência de importantes saltos qualitativos nesta trajetória (Grisa; Schneider, 2015, p. 168).

A implementação do PNAE perpassa necessariamente pelo diálogo interinstitucional da própria estrutura pública (órgãos, setores e departamentos) e destes com organizações e entidades beneficiárias da sociedade civil. O desenho institucional do programa prevê a criação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs), que são a chave essencial para a eficácia de tal política pública. De acordo com o portal do FNDE (2012), o CAE é um órgão colegiado deliberativo, fiscalizador e de assessoramento do PNAE, sendo uma das condicionalidades para que o município possa aderir ao programa. Ainda segundo informações do site do FNDE, os CAEs devem ser formados por membros da comunidade, professores, pais de alunos e representantes dos poderes Executivo e Legislativo. Eles são, portanto, o espaço institucional formalizado de relação entre Estado e sociedade no âmbito do PNAE.

Entretanto, a simples institucionalização da política pública não a faz ser efetivamente executada como previsto na legislação. Os instrumentos e meios que o ente executor utiliza para essa operacionalização influencia diretamente nos resultados obtidos. Segundo Miranda (2017) através de boletim do Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA), a participação social foi determinante para essa nova visão sobre as políticas públicas para o meio rural:

Cabe destacar que, com relação à participação social, estas políticas se diferenciam significativamente. Em um primeiro olhar, há diferenças marcantes quanto às suas dinâmicas de constituição, em particular no que concerne aos atores que se fizeram mais presentes nas suas discussões e, principalmente, para as formas de participação da sociedade civil organizada (Miranda, 2017, p. 442).

As diversidades de contextos de implementação podem fazer com que determinada regulamentação produza resultados inteiramente diferentes (Arretche, 2010). Isso ocorre porque as instituições impactam as práticas da execução da política, da mesma forma, as ações, valores, referências e contextos dos indivíduos também impactam as instituições. Assim, os diferentes resultados alcançados em diferentes municípios do

Silva, Moura & Junior. *Desafios da coordenação entre gestores e agricultores familiares na implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Rio Grande do Norte*

Mato Grande, em relação à inserção dos produtos da agricultura familiar na alimentação escolar, não dependem somente do que está posto pela norma legal, muitas vezes dependem da organização do tecido social presente em cada município.

Segundo uma pesquisa realizada por Moura (2014) sobre o PNAE no Mato Grande, percebe-se a fragilidade da articulação entre gestores públicos, agricultores familiares e sociedade civil. A autora mostrou que a fragilidade do tecido associativo nos municípios dificultava o acompanhamento e a participação na política, fomentando ações clientelistas e relações personalistas na implementação da política. Essa pesquisa também mostrou as dificuldades enfrentadas pela gestão pública para dinamizar a agricultura familiar, como por exemplo, "a falta de articulação entre a Secretaria de Agricultura e a de Educação para operacionalizar o programa" (Moura, 2014, p. 201), a criminalização dos assentamentos como espaços não produtivos, a falta de informações sobre agricultores familiares e suas produções e a dificuldade do controle social operacionalizado pelos CAEs (idem).

3. Os desafios da implementação do PNAE no Território do Mato Grande - RN

Abrangendo uma área de 5.758,6 km², o Território do Mato Grande - RN, é composto por 15 municípios segundo o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (Brasil, 2010), ocupando importante área do território estadual. Sua superfície é bastante específica, estando inserido no contexto do semiárido norte riograndense, em consonância com a realidade nordestina de convivência com períodos de escassez e irregularidades das chuvas. A população total do território é de 223.761 habitantes, dos quais 114.246 vivem na área rural, o que corresponde a 51,06% do total (Brasil, 2010).

Para a agricultura familiar, considerando o aspecto econômico, o PNAE é importante por injetar milhões de reais mensalmente na economia de forma geral, o que significa, para o setor, comercialização contínua, ainda que o volume comercializado seja relativamente baixo. Contudo, esses valores (preços) são considerados melhores que os do mercado tradicional-convencional.

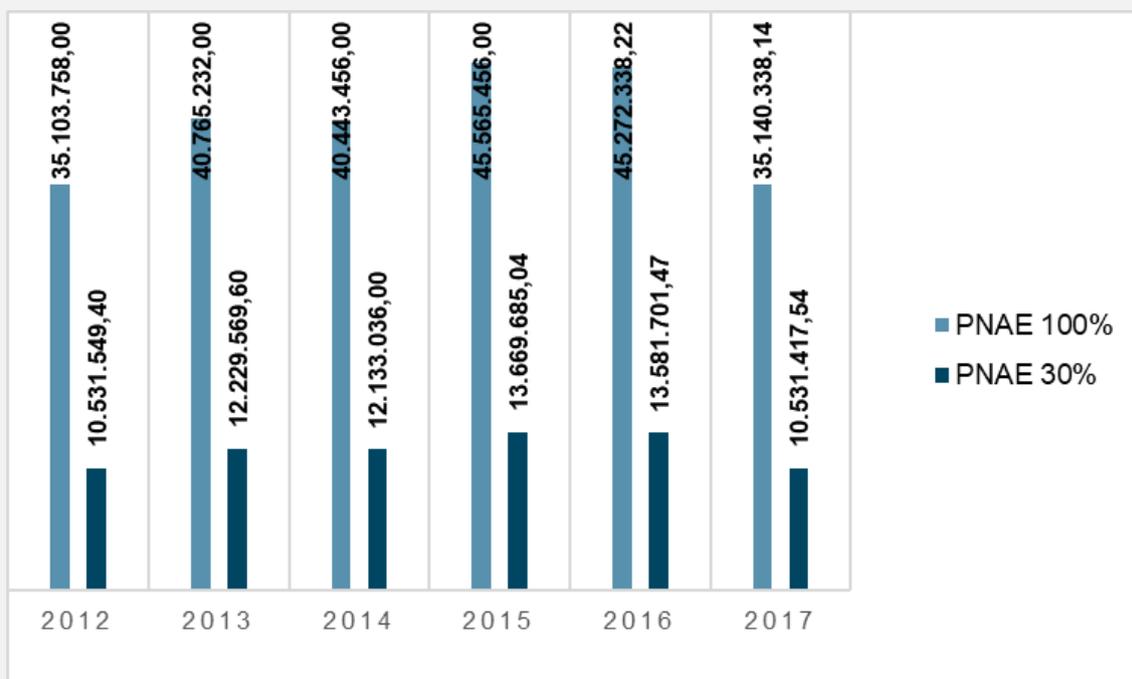
Nesse sentido, algumas breves análises podem ser feitas, levando em consideração a série histórica adotada aqui. A primeira delas é que os números do PNAE para o Rio Grande do Norte (Gráfico 01), que não incluem os repasses do FNDE para a Secretaria de Estado da Educação, da Cultura, do Esporte e do Lazer (SEEC), mostram que houve constância na compra obrigatória de no mínimo 30% da agricultura familiar, com exceção

Silva, Moura & Junior. Desafios da coordenação entre gestores e agricultores familiares na implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Rio Grande do Norte

do ano de 2017, onde a compra foi o equivalente a 31,83%, ou seja, passou a ser maior do que a pactuação básica. Isso vai representar que os recursos repassados pela política aos municípios do RN, referentes aos anos de 2012 a 2017, demonstram que a agricultura familiar tende a se beneficiar quando inserida no contexto das aquisições da alimentação escolar.

O gráfico 1, mostra, ainda, que os valores do PNAE, quanto ao repasse total (R\$) e o valor equivalente aos “30%”, foram destinados a compras da agricultura familiar no RN.

Gráfico 01: Repasses do PNAE para os municípios do RN



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do FNDE (2012 a 2017).

Os valores referentes aos 30% mínimo obrigatório, destinados às compras da agricultura familiar no período de 2012 a 2017 nos municípios do RN, somaram em média de R\$ 12.112.826,64. Contudo, deste valor, os municípios adesos só compraram em média R\$ 7.492.047,49 ficando abaixo do mínimo obrigatório, segundo informações da SEEC. No mesmo período, nos quinze municípios do Mato Grande, os investimentos dos 30% obrigatórios na aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar, ficaram bem abaixo da média dos demais municípios do RN, alcançando somente R\$ 3.756.713,49.

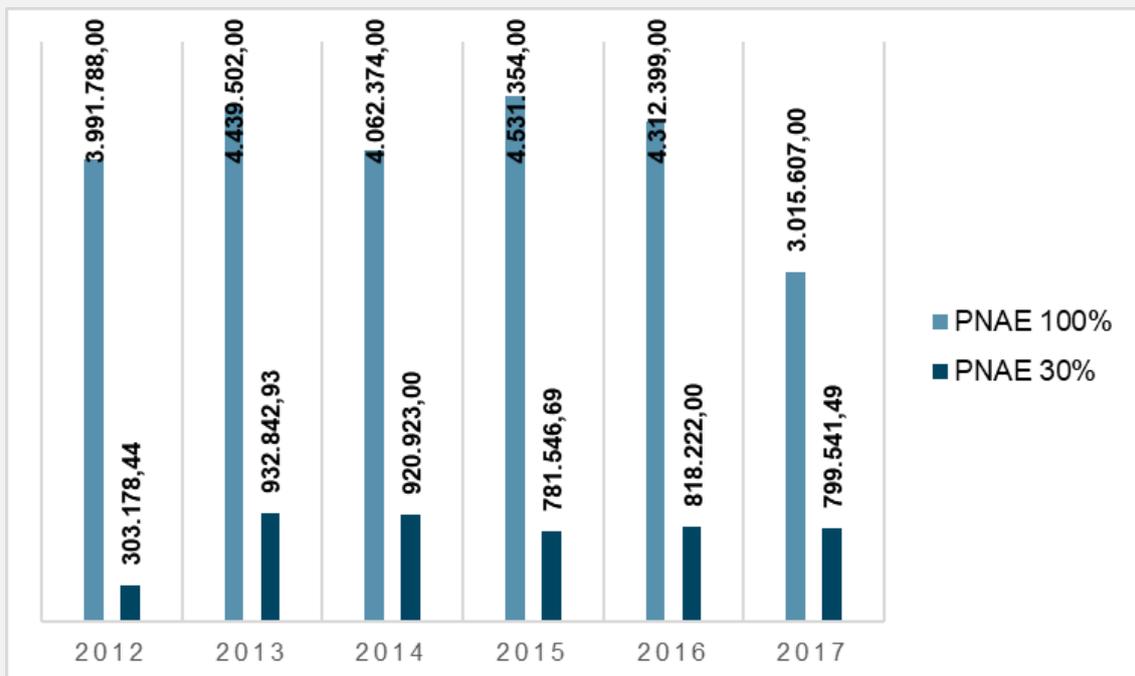
O PNAE, nos municípios do Mato Grande, e principalmente os pesquisados, têm mantido a demanda constante de compra da agricultura familiar, mesmo variando os percentuais daqueles que compram o mínimo exigido, dos que compraram abaixo do

Silva, Moura & Junior. Desafios da coordenação entre gestores e agricultores familiares na implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Rio Grande do Norte

mínimo dos 30% e alguns que não compraram. Entretanto, os editais têm sido lançados no início de cada ano, o que promove a comercialização, ainda que reduzida durante 10 meses em cada ano, durante o período letivo.

Buscando identificar quais os principais pontos que ainda permanecem como dificuldade no contexto da execução do PNAE, para as aquisições dos produtos da alimentação escolar, oriundos da agricultura familiar, a análise dos valores repassados aos municípios do RN pelo FNDE entre 2012 e 2017, com recorte nos municípios do Território do Mato Grande, pode contribuir nesse ponto.

Gráfico 02: Repasses do FNDE aos 15 municípios do Território do Mato Grande



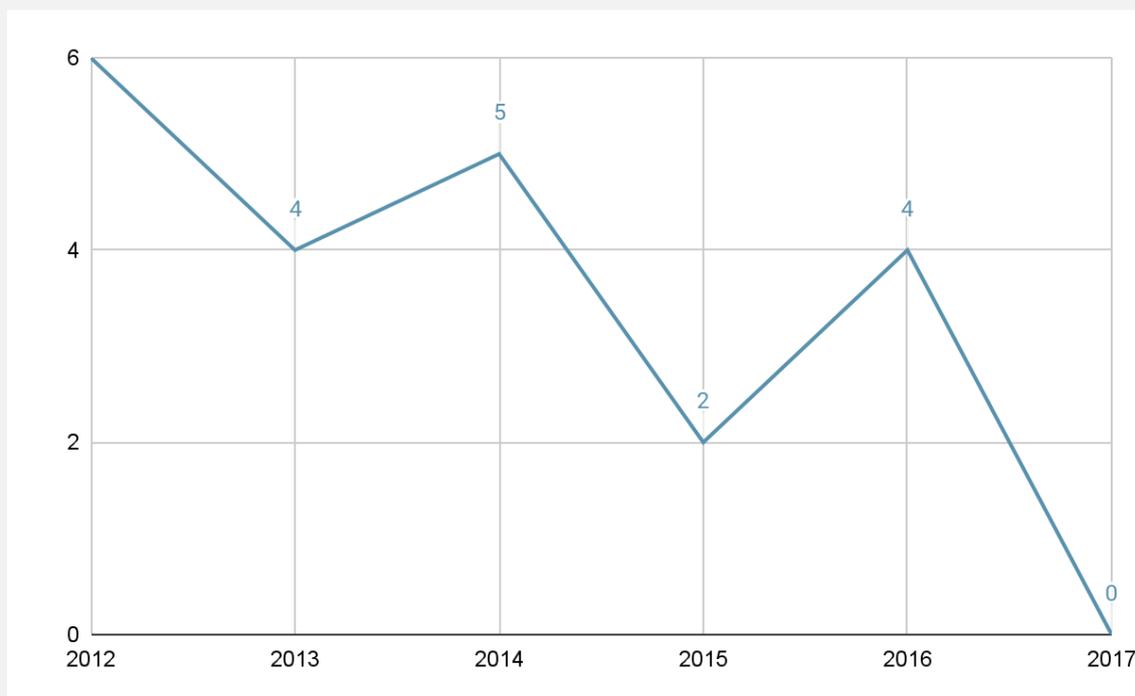
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do FNDE (2012 a 2017).

O gráfico acima mostra os valores dos recursos repassados aos 15 municípios do Mato Grande, que estão divididos em: a) PNAE 100% (repasso total), e b) PNAE 30% (valor destinado a aquisição dos produtos da agricultura familiar). A diferença entre o que foi investido na compra dos 30% mínimos obrigatórios da agricultura familiar, e os valores não investidos, ou seja, o PNAE 100%, ficaram na média de R\$ 528.902,35, por ano, no período de 2012 a 2017. Entretanto, verificamos que os valores não investidos (não comprados), dos 30% mínimos da agricultura familiar pelo PNAE, caíram percentualmente de 75% em 2012, para 12% no ano de 2017, o que pode significar maior atenção a operacionalização do PNAE nos municípios (FNDE, 2020).

Silva, Moura & Junior. Desafios da coordenação entre gestores e agricultores familiares na implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Rio Grande do Norte

Essa queda no percentual “não comprado”, referente aos 30% mínimo obrigatório, demonstra que houve uma evolução na aplicação dos recursos para a aquisição dos produtos da agricultura familiar no território, podendo estar relacionado com a luta dos próprios atores da agricultura familiar para se inserirem nas compras governamentais ou ainda, a maior abertura de diálogo entre os atores representantes do poder público com a sociedade civil. Ainda assim identificamos municípios que não realizaram compras da agricultura familiar, considerando o período de 2012 a 2017, no Território do Mato Grande, conforme o quadro 1.

Quadro 01: Quantidade de municípios que não compraram da agricultura familiar para cada ano da série histórica analisada



ANO	QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS
2012	6
2013	4
2014	5
2015	2
2016	4
2017	0

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do FNDE (2012 a 2017).

Como pode ser observado no Quadro 1, somente em 2017, todos os municípios do Território do Mato Grande fizeram aquisição de produtos da agricultura familiar.

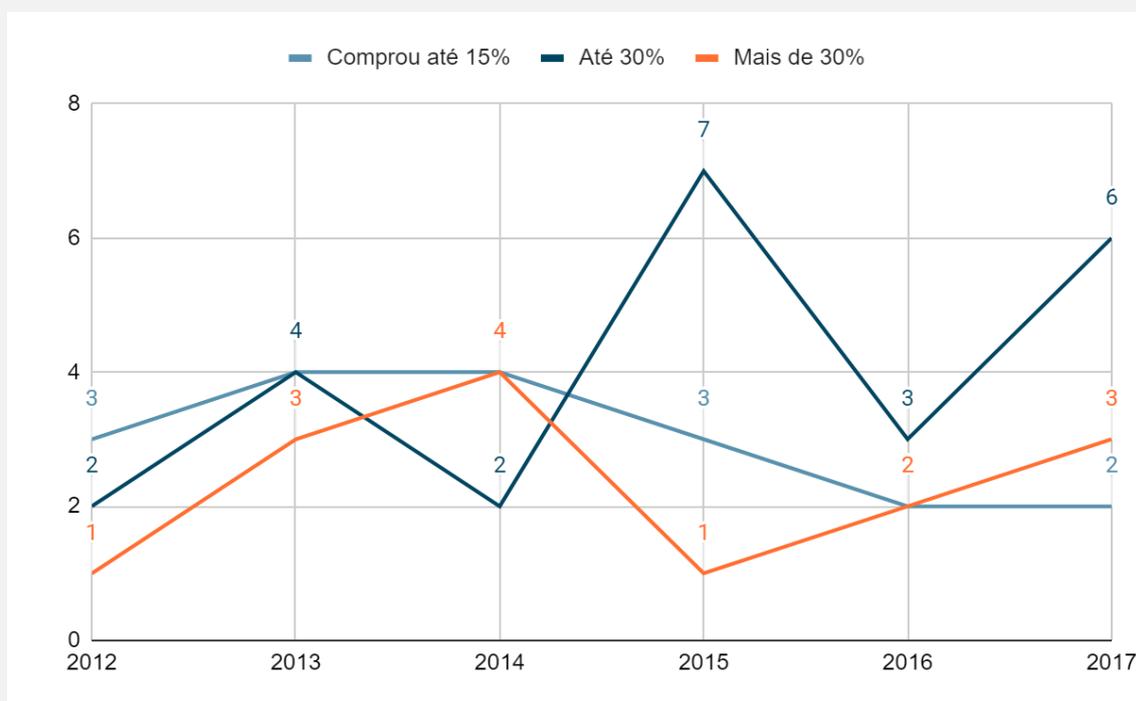
Silva, Moura & Junior. Desafios da coordenação entre gestores e agricultores familiares na implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Rio Grande do Norte

Embora os números demonstrem que, aos poucos, os gestores dos municípios estejam cumprindo a Lei nº 11.947/2009, no sentido de realizar as compras da agricultura familiar, os percentuais de compra (aquisição), variam de ano para ano e de município para município e muitos ainda compram abaixo do limite mínimo obrigatório de 30%. Além dos municípios que não realizaram compras da agricultura familiar, listamos aqueles que compraram 15%, até 30% e os que compraram acima de 30%, no quadro 2 abaixo.

Quadro 02: Quantidade de municípios que realizou compras da agricultura familiar

ANO	COMPROU ATÉ 15%	ATÉ 30%	+ DE 30%
2012	3	2	1
2013	4	4	3
2014	4	2	4
2015	3	7	1
2016	2	3	2
2017	2	6	3

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do FNDE (2012 a 2017).



O Quadro 2 demonstra que até 2017, ainda é alta a quantidade de municípios que compra até 15% dos produtos da agricultura familiar, enquanto os que compraram até

Silva, Moura & Junior. *Desafios da coordenação entre gestores e agricultores familiares na implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Rio Grande do Norte*

30%, tiveram crescimento no mesmo período. Também é possível observar que poucos municípios conseguiram comprar acima dos 30% mínimo obrigatório no período pesquisado. Segundo os dados do FNDE (2012 a 2017), no ano de 2012, apenas o município de Pureza, com 37,65%, comprou acima do limite previsto para a aquisição dos produtos da agricultura familiar, enquanto que os demais não atingiram o percentual mínimo. Em 2013, São Miguel do Gostoso, com 71%, Bento Fernandes, com 41%, e Poço Branco, com 32%, compraram acima do mínimo previsto, enquanto os demais municípios ficaram abaixo do mínimo obrigatório ou não compraram da agricultura familiar (FNDE, 2013).

No ano de 2014, o número de municípios que superaram o limite mínimo para as compras da agricultura familiar no território foram: Ceará-Mirim, com 49%, Parazinho, com 33%, João Câmara e Pureza, com 32%, cada. Nesse ano, seis municípios compraram abaixo do limite mínimo dos 30%, e cinco municípios não compraram da agricultura familiar (FNDE, 2014).

Em 2015, somente o município de Poço Branco comprou acima do limite mínimo obrigatório pelo PNAE no território do Mato Grande, alcançando 33%. Os demais municípios ficaram abaixo do limite mínimo e dois municípios não compraram da agricultura familiar (FNDE, 2015). No ano de 2016, os números mostram que os municípios de Jandaíra, com 37,44%, e Poço Branco, com 33,37%, compraram da agricultura familiar, acima do limite mínimo imposto pela lei e quatro municípios não compraram da agricultura familiar (FNDE, 2016).

Já em 2017, todos os municípios compraram da agricultura familiar, segundo dados do FNDE referentes àquele ano. Contudo, somente os municípios de Parazinho, São Miguel do Gostoso e Ceará Mirim compraram acima do limite mínimo obrigatório, com 43,56%, 30,57%, e 30,11%, respectivamente. Nos demais municípios, o percentual de compras da agricultura familiar variou entre 9,27% a 27,43% relativos ao mínimo obrigatório pela lei do PNAE.

Interessante notar que o município de Ceará-Mirim possui mais alunos e escolas entre os municípios pesquisados, mas não é o município com o maior número de agricultores familiares, conforme o número de (DAPs), em 17 de julho de 2020, no sistema emissor de extrato de DAPs do MAPA.

Tabela 01: (DAP) Pessoa Física por município.

Município	DAP(s) Ativas	DAP(s) Inativas	Total DAP(s)
Touros	1602	4568	6170
João Câmara	1140	2135	3275
São Miguel do Gostoso	932	2039	2971
Poço Branco	642	2151	2793
Ceará Mirim	482	2155	2637
Taipu	372	1452	1824
Bento Fernandes	380	924	1304
Rio do Fogo	151	994	1145
Pureza	454	472	926
São Bento do Norte	249	641	890
Pedra Grande	186	683	869
Parazinho	125	727	852
Maxaranguape	94	473	567
Caiçara do Norte	159	369	528
Jandaíra	94	425	519

Fonte: MAPA (2020) Adapt

Os dados sobre o PNAE, entre os anos de 2012 e 2017, configuram-se como um parâmetro de análise para identificar quantitativamente, em valor monetário, a inserção da agricultura familiar. Esses dados permitem perceber como estão os resultados quanto ao alcance dos 30% mínimos obrigatórios investidos na agricultura familiar. Considerando que cada DAP física pode vender até o limite de R\$ 20.000,00 ano civil, um número pequeno de agricultores familiares poderia atender a demanda de cada município. Entretanto, fatores como a sazonalidade, a falta de diversificação da produção e o volume comprado em cada pedido pelas escolas, pode ser um fator que contribui para o não atingimento dos 30% mínimos obrigatórios. Assim, a relação entre o que está estabelecido em lei e o que tem sido executado nos municípios pesquisados, apesar de incorporar uma noção de eficácia, poderá ser o primeiro passo para a análise dos fatores que envolvem a implementação da política de alimentação escolar. Na seção a seguir analisamos qualitativamente os elementos que envolvem a implementação do PNAE no Mato Grande.

4. Os malabarismos de gestores e agricultores familiares de Ceará-Mirim, João Câmara, Touros e Pureza para implementarem o PNAE

O arranjo institucional identificado nos municípios pesquisados para a operacionalização da política, não apresenta interação ou parceria órgãos públicos, sejam

Silva, Moura & Junior. *Desafios da coordenação entre gestores e agricultores familiares na implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Rio Grande do Norte*

da agricultura, de administração, de assistência social ou outra congênera com a secretaria de educação ou com entidades locais como sindicatos, EMATER, no sentido de fortalecer e ampliar a participação da agricultura familiar. Em todos os municípios, o responsável pela operacionalização da política está sempre na figura do(a) nutricionista, que realiza desde o diagnóstico da produção, pesquisa de preços, orientação para elaboração do edital da chamada simplificada, até os quantitativos para cada unidade escolar municipal e do cardápio.

No período estudado, muitos questionamentos vieram à tona nos espaços de discussão de políticas públicas no Território da Cidadania do Mato Grande/RN, a exemplo do Fórum de Desenvolvimento Territorial do Mato Grande (FOMAG) e nas reuniões das Câmaras Temáticas de produção e comercialização, onde os debates e discussões sempre pautaram dificuldades de acesso da agricultura familiar aos mercados institucionais e governamentais. Somando a isso, a falta de estrutura técnico-administrativa dos municípios para receberem a produção da agricultura familiar, a falta do Sistema de Inspeção Municipal (SIM), a falta de publicização dos editais do PNAE e a falta de assistência técnica para a produção foram os principais problemas citados pelos entrevistados da pesquisa.

A partir das entrevistas com os gestores públicos dos quatro municípios verificamos que em todos foram realizadas chamadas públicas simplificadas, que de maneira geral, ocorreram entre os meses de fevereiro a abril de cada ano. Ainda no contexto das chamadas, buscamos identificar como se deu o processo de participação dos atores envolvidos na operacionalização do PNAE em cada município. Segundo os relatos das entrevistas, as estratégias adotadas nesses municípios foram: realização de oficinas e reuniões ou consultas aos agricultores para a elaboração do edital, normalmente articuladas e mobilizadas por um(a) técnico(a) nutricionista:

[...] Nós chamamos os agricultores para uma reunião, convidamos a Emater e o Sindicato, e fazemos uma apresentação sobre o programa. Nesta reunião, aplicamos um questionário para levantar a produção, a quantidade e o período da colheita. Também pedimos o preço (Nutricionista 3, 2019).

[...] Normalmente os agricultores já sabem os produtos que vamos pedir, mas sempre fazemos primeiro o levantamento do que eles têm e depois fazemos a relação dos itens para colocar no edital. A pesquisa de preço é feita levando em conta os preços da Emater, dos mercados locais, dos agricultores e também de supermercados da região. Todas as pesquisas são guardadas para possíveis auditorias posteriores. Os agricultores colocam os preços nos questionários de levantamento de produção e assinam (Nutricionista 2, 2019).

As duas falas das nutricionistas demonstram a forma como é organizada a chamada pública nos municípios, a elaboração do edital e a publicização. Essa atuação dos profissionais da nutrição corrobora com a ideia de Lotta (2010, p. 8) ao afirmar que “a implementação da política pública sofre influências diversas, tanto da própria estrutura pública, quanto dos atores responsáveis por sua implementação”.

Segundo os gestores, é importante o levantamento antecipado da produção e do preço dos produtos, que leva em consideração os valores do mercado local:

[...] Aqui nós sempre utilizamos o edital anterior como referência e consultamos o sindicato, a Emater e as associações e montamos o Edital do PNAE (Secretário de Educação 1, 2019).

[...] Além da publicização do edital no mural da prefeitura, sindicato, na Emater e anúncio na rádio comunitária, realizamos uma reunião em que é feita a prestação de contas do ano anterior e uma avaliação, assim os problemas que surgiram são analisados por todos e partimos para a construção da chamada pública contando com os agricultores, associações e até cooperativas (Secretário de Educação 2, 2019).

Quanto às dificuldades enfrentadas, uma das grandes questões mencionadas em todos os municípios e que aparece nos relatos dos gestores públicos, é a falta do Sistema de Inspeção Municipal, bem como de interlocução com órgãos da administração pública estadual para estabelecimento de parceria que cumpram essa função. A falta ou ausência do SIM, impede a compra de produtos de origem animal: carnes de aves, boi, suínos, ovinos, peixes, ovos, queijos, mel e derivados, oriundos da agricultura familiar.

[...] Se tivéssemos o selo SIM, poderíamos receber ovos e carnes de pequenos e médios animais criados pelos agricultores, principalmente das agricultoras, pois tem produção em nossos municípios. Mas a falta do Sistema de Inspeção ativo, não permite comprar. (Nutricionista 1, 2019).

Nesse sentido, a ausência do SIM é um limitador para a ampliação de produtos com maior valor agregado, já que as carnes, ovos, mel e derivados dos produtos cárneos têm preços mais elevados, se comparado aos hortifrutigranjeiros.

[...] Deixamos de comprar até frutas congeladas, que poderiam gerar mais renda para o agricultor devido à ausência do Sistema Municipal de Inspeção (SIM). Poderíamos estar comprando o mel em sachê, carne de carneiro, frangos, entre outros produtos de origem animal (Secretário de Educação 1, 2019).

Nos depoimentos dos gestores públicos, são relatadas dificuldades quanto à falta de diversidade de produtos da agricultura familiar e também de regularidade nas entregas dos produtos. Segundo alguns gestores, nos municípios há falta de diversidade de

Silva, Moura & Junior. *Desafios da coordenação entre gestores e agricultores familiares na implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Rio Grande do Norte*

produtos por parte dos agricultores familiares, sendo uma dificuldade enfrentada pelo setor da Alimentação Escolar, para além da sazonalidade da produção agrícola:

[...] Tem produtos que poderíamos comprar aqui, como cenoura, beterraba, até o tomate é difícil. Essa falta de diversidade na produção em nossa agricultura familiar é um problema, pois deixamos de comprar no município (Secretário de Educação 2, 2019).

[...] Acredito que em função da sazonalidade e a falta de planejamento, nossos agricultores deixam de vender muito mais produtos para a merenda escolar (Secretário de Educação 1, 2019).

[...] A falta de regularidade no fornecimento dos produtos é um problema que sempre enfrentamos quando compramos dos agricultores no município. Alguns produtos são trocados por outro, contudo, muitos deixam de ser entregues porque o agricultor simplesmente não tem quando é solicitado. Então temos que recorrer ao fornecedor da licitação (Nutricionista 1, 2019).

Além dos produtos de origem animal, nota-se também a falta de articulação e organização do poder público local para comprar produtos de confeitaria e panificação (bolos, raiva, sequilho, bolachas, biscoitos), uma vez que para que esses produtos possam chegar até as escolas, eles precisam atender os padrões sanitários e a legislação vigente. Esse ainda é um fator que reduz o número de produtos comprados da agricultura familiar, principalmente das mulheres que são as que mais produzem esses tipos de mercadorias.

Sobre o cumprimento integral dos contratos, alguns gestores alegaram que nem todos são cumpridos integralmente, devido à sazonalidade de algumas culturas, “principalmente as frutas *in natura*, que quando chega a vez do agricultor entregar, ele já vendeu a produção” (Nutricionista 2, 2019). Outra nutricionista também relata essa falta de organização da gestão pública com relação à sazonalidade das culturas:

[...] Ainda há lacunas sobre planejamento das chamadas e o calendário agrícola, principalmente para os agricultores que não tem irrigação. Nem sempre os pedidos atendem o tempo de colheita do agricultor e isto causa falhas nas entregas. Apesar que substituímos alguns produtos, mesmo assim, não contempla todos (Nutricionista 4, 2019).

Estes fatos podem demonstrar falta de articulação interinstitucional, tanto da parte do agente público como da mobilização dos agricultores familiares no sentido de melhorar a operacionalização do PNAE. Outro ponto relatado em todas as entrevistas é o excesso de procedimentos burocráticos, considerado pelos próprios gestores:

[...] As prestações de contas do programa nos toma um tempo considerável, sem contar que para mantermos o controle sobre o que foi publicado no edital, ver as quantidades e valores que foram feitas em cada contrato, para não comprar a mais do que está no contrato, verificar as notas fiscais, se as certidões negativas estão em dia, pois se não estiverem não se faz o pagamento ao agricultor, além de fazer a

Silva, Moura & Junior. *Desafios da coordenação entre gestores e agricultores familiares na implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Rio Grande do Norte*

prestação de contas via o Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SigPC) (Nutricionista 4, 2019).

Ainda segundo os representantes do poder público, os valores *per capita*, repassados pelo FNDE, também contribuem para ampliar as dificuldades, pois são considerados baixos para atender os valores nutricionais previstos na lei. Sobre essa questão, um gestor municipal afirma ter dificuldades para adequar o orçamento, em que

[...] Nós temos que fazer malabarismo para realizar a chamada pública para os agricultores familiares devido aos baixos valores per capita por aluno. Alguns produtos têm preços elevados e temos que buscar um equilíbrio para que a refeição tenha o percentual nutricional exigido, com os recursos disponíveis. Então temos que complementar com recursos próprios para manter a qualidade das refeições para os alunos (Secretário de Educação 2, 2019).

Nos municípios pesquisados a operacionalização da política é coordenada de forma direta pelas nutricionistas, que contam com uma pequena equipe auxiliar junto à casa da merenda, que existe em todos os municípios e que são responsáveis por receber os produtos oriundos da agricultura familiar. Em todos os municípios, além da casa da merenda, as entregas dos produtos também ocorrem diretamente nas escolas, principalmente naquelas que ficam nas comunidades mais distantes da sede do município, conforme relato abaixo:

[...] Nós recebemos os produtos conforme os pedidos feito aos agricultores na casa da merenda. Mas também orientamos aqueles agricultores que estão próximos às escolas rurais, que façam as entregas diretamente na escola. Isto evita uma série de custos extras para o agricultor e mantém a qualidade dos produtos, já que reduz o tempo com transporte e manuseio excessivo. Assim, os diretores são peças fundamentais neste processo do PNAE (Nutricionista 3, 2019).

Visando dar agilidade ao processo das entregas, mantendo a qualidade dos produtos *in natura*, principalmente hortifrutigranjeiros, os responsáveis pelo PNAE nos municípios adotam dois sistemas de recebimentos dos produtos: a) centralizado na casa da merenda; e b) descentralizado, as entregas acontecendo diretamente nas escolas. Em todos os municípios, constatou-se uma rede que visa ampliar a comunicação e o contato com os agricultores. As nutricionistas, ligadas às secretarias de educação nos municípios pesquisados, criaram grupos no aplicativo *Whatsapp* e também contatam os agricultores por telefone.

Segundo os relatos dos gestores que operacionalizam o PNAE nos municípios, essas ações contribuem para melhorar a comunicação e aproximam a gestão da política

Silva, Moura & Junior. *Desafios da coordenação entre gestores e agricultores familiares na implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Rio Grande do Norte*

com o público beneficiário (fornecedores). A pesquisa mostrou que uma organização dos produtores com orientações de tipos de produtos (diversidade de produtos) a ser ofertados para compras realizadas pelas Prefeituras poderia garantir a comercialização fixa e regular para aqueles agricultores familiares que ainda não conseguem se inserir de forma constante em outros mercados.

A participação dos agricultores no processo de construção da chamada pública é identificada em todas as entrevistas realizadas nos quatro municípios, conforme destacamos nas falas abaixo:

[...] A nutricionista sempre avisa quando vai sair o edital e nós participamos. Cada um apresenta os produtos que tem, que apesar de ser só um pouco, compensa porque o preço é melhor (Agricultor 6, 2019).

[...] Nós participamos das chamadas para a compra da merenda escolar. A nutricionista sempre avisa quando vai ter a reunião (Agricultora 3, 2019).

[...] Nós fazemos parte da associação e o presidente sempre procura o pessoal da merenda escolar e ficamos sabendo quando vão lançar o edital e participamos da reunião (Agricultor 16, 2019).

[...] A prefeitura sempre faz uma reunião e convida os agricultores, embora sejam poucos os que vão. Mas tem lá a Emater, o sindicato, o secretário de educação também vão e nós discutimos com eles a questão de preços, os produtos, as entregas, essas coisas (Agricultora 7, 2019).

As falas denotam a participação dos agricultores familiares no processo de implementação da política, desde a organização da chamada pública, assim como a participação de entidades do setor como os sindicatos rurais e a Emater, ou seja, há um processo de coordenação organizacional. Entretanto, em alguns casos, a forma de publicização do edital da chamada pública simplificada ainda é um limitante para alguns agricultores familiares, pois muitas vezes quando chega a informação é tarde para estes se organizarem a fim de participar.

[...] Agora eles avisam quando vai ser lançado o edital da merenda escolar, mas nem sempre dá tempo para participar devido às tarefas na propriedade. Mas, sempre que dá nós vamos (Agricultora 5, 2019).

Quanto ao aspecto técnico-legal, a maior dificuldade enfrentada pelos agricultores familiares é a ausência ou a dificuldade de acesso ao Sistema de Inspeção Municipal, especialmente com relação às normas sanitárias. Segundo os relatos dos representantes do poder público, está se buscando uma solução via construção de consórcio intermunicipal nesta área. Todos os municípios têm a lei do serviço municipal de

Silva, Moura & Junior. Desafios da coordenação entre gestores e agricultores familiares na implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Rio Grande do Norte

vigilância sanitária, porém os custos de implantação do sistema e sua manutenção ainda são fatores limitantes para a efetiva operacionalização desse serviço.

Com relação à percepção dos agricultores sobre a comercialização para o PNAE, os entrevistados responderam que vale a pena vender para a política. Contudo, a análise das entrevistas também expôs algumas dificuldades enfrentadas pelos agricultores familiares em comercializar para o PNAE, como por exemplo, o atraso no pagamento por parte das prefeituras, o que deixa os agricultores inseguros, a burocracia governamental durante o período de compra e pagamento, e o não cumprimento total dos valores contratados assinados pela Secretaria de Educação.

Apesar das estratégias adotadas pelos agricultores familiares entrevistados para o acesso ao PNAE, percebe-se que são poucos os que atuam no mercado de orgânicos e agroecológicos, se comparado à forma de agricultura convencional.

Em função das incertezas de prazo quanto ao lançamento do edital do PNAE para realizar as compras da agricultura familiar - que em teoria são atividades que podem ser planejadas pelo ente executor - os agricultores familiares buscam outros mercados ou ficam nas mãos de intermediários. Dessa maneira, os agricultores familiares que fizeram parte da amostra de entrevistados dessa pesquisa, comercializam também em feiras livres, em mercados e/ou supermercados regionais ou vendem para intermediários/atravessadores.

Observa-se que o mercado institucional da merenda escolar entra na estratégia econômica como um complemento para comercialização, pois ainda não é possível para os agricultores venderem toda sua produção unicamente para o PNAE, considerando o número de agricultores existentes conforme número de “DAPs” e o número de contratos assinados, como demonstra o quantitativo da tabela abaixo:

Tabela 02: Número DAPs por município e contratos assinados.

Município	Total DAP(s)	DAP(s) Ativas	Contratos DAP(s)
Touros	6170	4568	8
Ceará Mirim	2637	2155	16
João Câmara	3275	2135	12
Pureza	926	472	6

Fonte: Elaboração própria com base nos dados das secretarias municipais de educação (2020).

No entanto, os agricultores familiares demonstram interesse em aumentar a venda para as compras públicas: PNAE, PAA ou para o recém criado Programa Estadual de Compras da Agricultura Familiar e da Economia Solidária (PECAFES), do Governo do

Silva, Moura & Junior. *Desafios da coordenação entre gestores e agricultores familiares na implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Rio Grande do Norte*

RN (Moura; Knox; Silva Júnior, 2021), pois os valores pagos são mais compensativos que os de outros mercados privados ou por meio de intermediários/atravesadores.

Além disso, também ficou evidenciado nos municípios pesquisados, a não existência de informações sistematizadas e organizadas, quanto à produção agrícola, nem mesmo algum diagnóstico em relação aos problemas enfrentados por este setor. Quando perguntados se as prefeituras realizam ou desenvolvem ações para o fortalecimento da agricultura familiar, as respostas foram as seguintes:

[...] Aqui a gente só tem o corte de terras para alguns e a distribuição de sementes da Emater (Agricultor 16, 2019).

[...] Nós sofremos com a falta de água. Temos que pagar R\$ 200,00 numa pipa d'água. A cisterna só é cheia com a água da chuva e a prefeitura não cava nem um poço para aliviar a falta de água, então quando passa muito tempo sem água perdemos as hortas (Agricultora 13, 2019).

As falas mostram que há dificuldades de os agricultores se envolverem ou negociarem com os agentes públicos locais, com as entidades e órgãos que prestam assistência técnica para articulações e planejamento de ações, visando condições para sua permanência na atividade agrícola.

[...] A falta de assistência técnica é uma dificuldade para nós. Até tentamos inovar, mas sem técnico fica mais difícil. O corte de terra não é suficiente se nós não fizemos a análise do solo, para corrigi-lo. As vezes quando a semente vem chegar já é no fim das chuvas, aí fica difícil para nós (Agricultora 11, 2019).

[...] Já tentamos vender na CECAFES também, mas os custos com frete são altos, e o volume de vendas não dava para cobrir. Então sem o apoio para transporte, resolvemos parar antes que ficássemos devendo lá (Agricultora 07, 2019).

Apesar disso, foi apontado como fator positivo para o bom funcionamento do PNAE a capacitação dos profissionais, possibilitando melhorar a operacionalização da política. Contudo, um passo importante seria a união entre os agentes: prefeitura, Emater, agricultores familiares e organizações – como associações e cooperativas – e a comunidade escolar, em ações conjuntas para lidarem com as dificuldades da política.

Perguntamos aos agricultores se eles fazem o levantamento de custos da produção e conseqüentemente o cálculo de preço dos produtos, 40% disseram fazer o acompanhamento dos custos e que fazem o cálculo de preço dos produtos. Porém, 60% disseram não fazer nem o acompanhamento dos custos e nem o cálculo de preços dos produtos, o que pode ser observado nas falas seguintes:

Silva, Moura & Junior. *Desafios da coordenação entre gestores e agricultores familiares na implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Rio Grande do Norte*

[...] Nós anotamos o preço do que compramos para a lavoura, como sementes, adubo, mão de obra. Temos uma noção das despesas, mas o mercado já tem o preço dele e nós vendemos conforme o mercado paga (Agricultor 02, 2019).

[...] Nós tentamos fazer o cálculo dos preços, conforme já ensinaram para nós. Mas é difícil, assim nós vemos o preço do mercado e pronto (Agricultor 06, 2019).

[...] A gente vendo conforme o preço que estão praticando por aí. Não faço cálculo de preço não. Eu sei por quanto eu compro e sei por quanto devo vender para sobrar uns trocos para comprar a comida (Agricultor 10, 2019).

Esses depoimentos ressaltam a importância da capacitação dos produtores para compreenderem todas essas etapas, da comercialização, com relação a quantidades, preços, embalagens, prazos de entregas, transportes e acondicionamento de produtos de forma adequada, atendendo à legislação vigente. Quando perguntados sobre controle social e da existência do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), muitos agricultores não sabem sobre o conselho e nem quem são os conselheiros.

Nos quatro municípios, os agricultores afirmaram não conhecer quem são os integrantes do CAE do seu município, assim como não sabem da prestação de contas referentes aos recursos do PNAE. Assim, a impressão que ficou é de que o CAE não exerce efetivamente seu papel nesses municípios, contudo, é necessária uma pesquisa mais aprofundada sobre o conselho e sua efetividade.

Pode-se dizer, portanto, que o PNAE, nesses municípios, ainda tem muitas oportunidades para avançar quanto a inserir os produtos da agricultura familiar na execução da política, dado os relatos dos agricultores familiares e dos gestores públicos; considerando, ainda, a existência de um grande número de DAPs e o limitado número de contratos firmados a cada chamada pública simplificada no período pesquisa. Nesse sentido, os dados obtidos sugerem que havendo uma articulação para a solução dos entraves aqui elencados, como o sistema de inspeção sanitária, o PNAE poderá ampliar quantitativamente produtos e agricultores familiares neste mercado.

4. Considerações finais

Essa pesquisa teve como intuito inicial compreender a implementação do PNAE em quatro municípios do Território do Mato Grande, no estado do Rio Grande do Norte, quanto à inclusão dos agricultores familiares nesse mercado e ao cumprimento da diretriz que determina a aplicação de 30% dos recursos destinados pelo FNDE para as compra da

Silva, Moura & Junior. *Desafios da coordenação entre gestores e agricultores familiares na implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Rio Grande do Norte*

alimentação escolar de produtos oriundos da agricultura familiar, no período de 2012 a 2017.

Quanto ao processo de comercialização, segundo os dados do Censo Agropecuário - Censoagro de 2017, observou-se que a agricultura familiar apresenta uma grande variedade de produtos, também foi observado que um percentual elevado dessa produção, em sua maioria, é comercializado via atravessadores/intermediários (IBGE, 2017), fato evidenciado nas entrevistas com os agricultores familiares.

Na tentativa de responder o objetivo deste artigo: analisar a implementação do PNAE nos municípios supracitados, nos deparamos com um problema de pesquisa revelado através dos dados quantitativos obtidos: por qual motivo as prefeituras não adquiram ou, em alguns casos, adquirem apenas o necessário do quantitativo obrigatório de 30%? As entrevistas nos mostram que diversos são os motivos, dentre eles, destacam-se os principais: a) a ausência do Sistema Municipal de Inspeção, que limita a compra de diversos alimentos por parte da prefeitura, prejudicando, economicamente, os agricultores; e b) a falta de um planejamento integrado entre poder público e sociedade civil (agricultores, associações, cooperativas etc.) que vise superar as barreiras impostas pela sazonalidade e pela regularidade no fornecimento dos produtos (calendário agrícola).

Porém, os dados revelaram também aspectos positivos que permitem um melhor fluxo da execução da política, destacamos, entre eles: a) a discricionariedade de servidores públicos (evidenciada principalmente através dos(as) nutricionistas) que possibilita, de acordo com as entrevistas, contatos mais próximos com os agricultores acerca das chamadas públicas e dos processos burocráticos da política; e b) A atuação das organizações da sociedade civil: associações e sindicato, mobilizando e informando os agricultores; e do poder público: prefeitura, Emater e secretarias, que, em alguma medida conseguem reuniões com os agricultores durante esse processo. Destacamos, entretanto, que esses aspectos mais positivos dependem das especificidades, contextos e relações construídas em cada município.

Talvez uma opção para esses agricultores familiares seja caminhar para a construção de mercados baseados nas formas associativas e cooperativas que envolvam o ciclo da produção, o beneficiamento dessa produção, a comercialização e a distribuição, como forma de amenizar custos e burocracia quanto às normas e controles dos órgãos de fiscalização, tanto sanitária, quanto tributária, além de um processo que viabilize certificações orgânicas, agroecológicas e outras.

Silva, Moura & Junior. *Desafios da coordenação entre gestores e agricultores familiares na implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Rio Grande do Norte*

O formato de associações e cooperativas da agricultura familiar poderia também reduzir dificuldades com escalas/volumes de produção. Contudo, no Território do Mato Grande, ainda são poucas as organizações coletivas de agricultores familiares por município.

O mercado institucional da merenda escolar é visto como uma opção segura de comercialização para alguns agricultores familiares, mas é preciso maior compromisso das prefeituras com a política, no sentido de manter a regularidade da compra; o pagamento; ampliar e melhorar a relação com os agricultores familiares; e fomentar planejamento e a diversificação da produção de alimentos voltados para o PNAE. Da mesma forma, o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) precisa melhorar sua atuação em todos os municípios pesquisados, principalmente na fiscalização e acompanhamento da política, construindo relações mais próximas com a comunidade de política em questão, ponto fundamental para o alcance dos objetivos do PNAE.

Acredita-se que esta pesquisa poderá dar início a outras indagações e possíveis ações no sentido de estabelecer uma aliança entre o poder público e a agricultura familiar, visando o aprimoramento de acesso a mercados, a fim de ampliá-los para a inserção de mais agricultores familiares nos municípios pesquisados. Isso significa que, a partir da compreensão das particularidades de cada município e das necessidades de cada ente executor, faz-se necessário agir e atuar para que os agricultores familiares possam atender as demandas relacionadas à alimentação escolar nesses municípios, senão na totalidade dos produtos, mas que alcance o maior percentual das demandas.

Referências

- Arretche, M. (2010). Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? *Revista de Ciências Sociais*, 53, 3, 587-620.
- Brasil. (2010). Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: PTDRS 055 – Território da Cidadania do Mato Grande – RN*. Brasília: MDA.
- FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Alimentação escolar. Disponível em: www.fnde.gov.br. Acesso em: 02 dez. 2012.
- FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. 2012-2017. *Programa Nacional de Alimentação Escolar*. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae>. Acesso em: 10 de fev. 2020.
- Gabriel, C. G.; Goulart, G.; Calmo, M. C. M. (2015). Gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar nas capitais da região Sul do Brasil. *Revista de Nutrição, Campinas*, 28, 6.
- Grisa, C.; Caldas, E. L.; Avila, M. L. (2018). As compras públicas da agricultura familiar no Brasil: De onde veio essa ideia? In: Sabourin, E.; Grisa, C. (org.) *A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe*. Brasil: Editora Escritos.
- Grisa, C.; Schneider, S. (2014). Três gerações de políticas públicas para agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 52, 125-146.
- Grisa, C.; Schneider, S. (2015). Orgs. *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Guanziroli, C. E. (2007). PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. *Revista de economia e sociologia rural*, 45, 301-328.
- IBGE. (2017). *Censo agro 2017*. Disponível em: <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/2012-agencia-denoticias/noticias/25786-em-11-anos-agricultura-familiar-perde-9-5-dos-estabelecimentos-e-2-2-milhoes-de-postos-de-trabalho.html>. Acesso em 20 fevereiro de 2020.
- Kroth, D. C. *et al.* (2019). Análise da operacionalização da política de aquisição de alimentos da agricultura familiar por parte dos municípios: o caso do PNAE em três microrregiões do Oeste Catarinense. *REDES*, 24, 1, 38-162.

Silva, Moura & Junior. *Desafios da coordenação entre gestores e agricultores familiares na implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Rio Grande do Norte*

Lei nº 11.326 de 24/07/2006 (2006). Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília, DF. Recuperado em 09 de fevereiro de 2023, de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/111326.htm

Lei nº 11.947/2009 (2009). Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 09 de fevereiro de 2023, de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/111947.htm

Lotta, G. S. (2010). *Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no programa saúde da família*. São Paulo/SP.

Marques, F. C. *et al.* (2016). *Construção de Mercados e Agricultura Familiar: Desafios para o Desenvolvimento Rural*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

Minayo, M. (2001). *Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade*. 18 ed. Petrópolis: Vozes.

Miranda, C. (2017). *Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros: implicações no marco jurídico e nas políticas públicas*. Instituto Interamericano de Cooperação Para a Agricultura - IICA, v. 22.

Moura, J. (2014). Ambiente político e tecido social no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Território Mato Grande/RN. *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, 189 a 210.

Moura, J.; Knox, W.; Silva Júnior, M. (2021). Os efeitos dos movimentos rurais e das oportunidades políticas na construção do programa de compras governamentais do Rio Grande do Norte. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, 29, 3, 727-749.

Picolotto, E. L. (2014). Os Atores da Construção da Categoria Agricultura Familiar no Brasil. *RESR*, Piracicaba, 52, 63-84.

Richardson, R. J. (1999). *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 3 ed. São Paulo: Atlas.

Silva, Moura & Junior. *Desafios da coordenação entre gestores e agricultores familiares na implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Rio Grande do Norte*

Rozendo, C.; Bastos, F.; Molina, W. Desafios institucionais para a inclusão da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Cronos*, 14, 2, 23-35.

Souza, C. (2018). *Coordenação de políticas públicas*. Brasília: Enap.

Schneider, S.; Silva, M.; Marques, P. (2009). *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural*. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS.