

PAPEL DOS ATORES SOCIAIS NA AQUISIÇÃO DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM MUNICÍPIOS PARANAENSES

SOCIAL ACTORS ROLE IN THE PURCHASE OF FAMILY FARMING PRODUCTS FOR SCHOOL FEEDING IN PARANÁ COUNTIES

Rozane Márcia Triches

Universidade Federal da Fronteira Sul – Chapecó – SC – Brasil

Leideliane Kilian

Universidade Federal da Fronteira Sul – Chapecó – SC – Brasil

Resumo: O Programa Nacional de Alimentação Escolar surgiu como proposta do governo federal em ofertar alimentação aos escolares. Com a implantação da Lei 11.947/2009, passou a ser obrigatória a compra de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar. Este artigo tem como objetivo principal verificar a atuação e percepção dos atores sociais envolvidos na implementação desta política em oito municípios do Estado do Paraná. Trata-se de um estudo de natureza qualitativa, realizado a partir de entrevistas semiestruturadas com atores envolvidos com a execução do Programa Nacional da Alimentação Escolar PNAE como gestores e membros do Conselho de Alimentação Escolar - CAE. Os dados foram analisados por categorização temática, utilizando-se a técnica de análise de conteúdo. Os resultados obtidos permitem considerar que os municípios maiores têm mais dificuldade no atendimento da lei. Cada local apresenta fatores dificultadores e facilitadores, no entanto, os processos de mudança são mais prováveis de acontecer nos locais onde os atores sociais se tornam agentes e utilizam-se dos espaços que promovem interfaces para pensar estratégias que ultrapassem as barreiras e viabilizem a aquisição de produtos da agricultura familiar.

Palavras Chaves: Alimentação escolar. Agricultura familiar. Políticas públicas. Conselhos gestores.

Abstract: The National School Feeding Program has emerged as proposed by the Federal Government in offering food to school. With the implementation of Law 11.947 / 2009, it became mandatory the purchase of family farming products for school feeding. This article has as main objective to verify the performance and perception of social actors involved in implementing this policy in eight municipalities in the state of Paraná. It is a qualitative study from semi-structured interviews with key actors in the implementation of PNAE as managers and members of the School Feeding Council. Qualitative data were analyzed using thematic categorization, using the technique of content analysis. The results support the conclusion that the larger municipalities have more difficulty in meeting the law. Each location presents hindering and facilitating factors, however, change processes are more likely to occur in places where social actors become actors and use up the spaces that promote interfaces to think about strategies that overcome barriers and enable the acquisition of family farming products.

Key-words: School feeding. Family farming. Public policy. Council manager.

1 Introdução

O PNAE surgiu na década de 1950, como uma proposta de oferta de alimentação escolar pelo governo federal. Dentre seus objetivos atuais está o de oferecer alimentos adequados, em qualidade e quantidades suficientes para satisfazer as necessidades

nutricionais dos alunos enquanto eles permanecerem na escola, além de contribuir para a formação de hábitos alimentares saudáveis (BRASIL, 2015).

Desde 1988, a alimentação escolar é um direito de todas as crianças e adolescentes que frequentam escolas públicas e filantrópicas. Nesse contexto, o PNAE não tem a função de apenas satisfazer as necessidades nutricionais dos alunos, mas se apresenta como um programa social com os princípios de conhecer, concretizar e fortalecer o direito humano e universal - a alimentação (BRASIL, 2008).

Na evolução histórica do PNAE, foram muitas as mudanças e adaptações ocorridas. Dentre elas, pode-se citar a instauração da Lei 11.947, em 16/06/2009 que, por meio do seu Artigo 14, destaca apoio explícito ao desenvolvimento sustentável da agricultura familiar, estabelecendo obrigatoriedade de compras deste segmento (BRASIL, 2015).

Corá e Belik (2012), ao analisarem chamadas públicas do Município de São Paulo, destacam que a implantação da Lei 11.947/2009 proporciona algumas vantagens, como desenvolvimento local, alimentação escolar mais saudável e a permanência dos produtores na atividade agrícola. Gonçalves et. al., (2015) citam que o vínculo entre a agricultura familiar e a alimentação escolar contribui para o desenvolvimento de hábitos alimentares saudáveis, não só pela oferta de cardápios de melhor qualidade, mas, sim, pelas ações de educação nutricional estarem pautadas na produção e consumo sustentável dos alimentos. Em consonância às demais pesquisas, Saraiva et.al., (2013) afirmam que, além de inserir a segurança alimentar no ambiente escolar, o programa passa a ampliar as possibilidades de comercialização dos produtos da agricultura familiar repercutindo no fortalecimento rural.

Nesse contexto, a implementação do PNAE é uma ação que demanda desafios para as organizações envolvidas, pois possui complexidade própria e apresenta uma série de especificidades, multiplicidade de profissionais e arranjos institucionais (CORÁ; BELIK, 2012). Frente ao programa, estão envolvidos diversos atores sociais do município, como gestores, nutricionistas, funcionários escolares, técnicos extencionistas, agricultores familiares, entre outros, sendo todos personagens essenciais para a sua execução e/ou adoção de mudanças (BACCARIN *et al.*, 2011).

Estudos que analisaram experiências bem sucedidas da implantação das compras de produtos de agricultores familiares para o PNAE, observaram que a ação dos atores foi essencial neste processo (TRICHES e SCHNEIDER, 2010; FROEHLICH, 2010; TRICHES e SCHNEIDER, 2012; BALESTRIN, 2014). Esses estudos demonstraram que o diálogo entre os atores, bem como a vontade, a conscientização e a utilização de locais como os conselhos gestores como potencializadores de interfaces, foram elementos fundamentais para o êxito das experiências.

Giddens (2000) ressalta que a modificação das estruturas por meio dos atores ocorre a partir da ação estratégica que se consolida por meio das interações entre os personagens. Em consonância, Long (2007) menciona que os diferentes modelos de organização social emergem como resultado das interações, negociações e pressões entre os vários tipos de atores. Segundo Triches e Schneider (2012), nenhuma prática nova surge sem que com ela venha junto confrontos, dificuldades, barreiras ou pressões, onde o novo é visto como motivo de desconforto. Nessa linha de pensamento, supõe-se que a interação dos atores leva a uma constante mobilização de regras e recursos, constituintes das estruturas, sendo capazes de interferirem nos processos de maneira a modificá-los de acordo com os seus interesses.

Nesse contexto, o referido estudo terá como contribuição analisar como o engajamento dos profissionais nutricionistas/gestores e a visão da importância dessas compras e a participação por parte dos membros do CAE podem influenciar na

implementação e/ou execução do PNAE. Tem-se como objetivo verificar a atuação e percepção dos atores sociais envolvidos na implementação do artigo 14 da lei 11.947/2009 em municípios do Estado do Paraná. Assim, propõe-se verificar a importância da aquisição de produtos da agricultura familiar para o PNAE sob o ponto de vista dos gestores; comparar o nível de envolvimento dos atores sociais dos municípios analisados na implementação do PNAE; investigar quais foram as principais mudanças adotadas pelo profissional nutricionista e/ou gestores no funcionamento do serviço de alimentação escolar para incluir alimentos fornecidos pela agricultura familiar e; identificar qual o nível de conhecimento ou desconhecimento do CAE a respeito da aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar e sua participação neste processo.

Diante da abordagem apresentada, supõe-se que em municípios onde os atores sociais atribuem maior importância e apresentam maior engajamento e interação na implementação da compra de produtos da agricultura familiar para o PNAE, as compras oriundas da agricultura familiar atendam a um percentual maior do artigo 14 da Lei 11.947/2009 do que em municípios em que os atores sociais encontram-se menos comprometidos, conscientes e proativos.

Após apresentada a parte introdutória, o estudo apresenta o referencial teórico que foi utilizado para analisar e discutir os dados. Na sequência é realizada a análise e discussão, onde são explanados pontos pertinentes à atuação e percepção dos atores sociais frente à implementação do Artigo 14 da Lei 11.947/2009, finalizando com as considerações sobre a pesquisa.

2 Referencial teórico

Para entender melhor o papel dos atores na mudança estrutural, utilizar-se-á neste trabalho, a perspectiva orientada ao ator. Embora seja verdade que certas mudanças estruturais resultam do impacto de forças externas, é teoricamente insatisfatório fundamentar análises somente a partir desta concepção de determinação externa. Todas as formas de intervenção externa interferem no modo de vida dos indivíduos e grupos sociais afetados, por isso, elas são mediadas e transformadas por esses mesmos atores e estruturas locais. (PLOEG; LONG, 1994).

Long (1992) sugere que é conveniente distinguir agente social de ator. Em sua abordagem, os atores são vistos como participantes ativos que processam informações e estratégias em suas relações, interagindo com demais atores sociais locais e de instituições de fora. Já o agente social está incumbido da capacidade ou habilidade para influenciar e atuar sobre outros, conseguir fazer de alguém ou de um grupo um elemento atuante no contexto social. No entanto, a agência não se restringe a apenas uma boa capacidade de persuasão para conseguir que os demais acolham uma vontade particular, ela se volta para as ações de uma cadeia de agentes, na qual cada um destes direciona suas atuações conforme seus projetos e seu poder.

Na implementação do Artigo 14 da Lei 11.947/2009, existe um enfoque especial para os agentes sociais, pois se entende que eles detêm o poder da mudança, que qualquer ação que for realizada não ocorre de forma centralizada nem de forma autoritária, mas, sim, são ações que se encontram distribuídas de forma atomizada e expandem-se pela sociedade. Então, passa a ser ressaltado que os interesses e as motivações desses agentes para buscar mudanças estão intimamente ligadas às formas de coerção, às incertezas, aos limites e a outros constrangimentos que os levam a intervir no fluxo social. Sendo assim, é possível assumir que os agentes são capazes de formular decisões e agir sobre elas, inovar e experimentar, porém, é importante

reconhecer quais são os aspectos que induzem esses personagens a buscarem formas diferenciadas de conhecimentos capazes de originar estas respectivas modificações em seu meio (TRICHES, 2012).

Nesse sentido, o processo de implementação do Artigo 14 está estritamente relacionado à emergência de mudanças, de maneira que acaba por envolver as noções de interfaces, domínios e arenas, nos quais a consciência prática e discursiva dos atores é mobilizada para "impor" suas vontades e suas regras aos outros atores. A condição de ser agente social no meio em que atuam remete estes personagens a instituírem interfaces que são utilizadas para compartilhar seus anseios e conhecimentos com outros atores. Essas situações de interação ou de interfaces pressupõem algum tipo de encontro entre indivíduos com grau de interesse comum, e proporcionam os meios para que os indivíduos ou grupos cheguem a definir suas posições culturais ou ideológicas frente ao que defendem. Quando estabelecidas interfaces entre os atores sociais, é possível verificar os vários tipos de conhecimento existentes, os que surgem no encontro de horizontes, e como se efetiva a incorporação de nova informação e de novos marcos discursivos ou culturais (GIDDENS, 2000).

Long (2007) apresenta o conceito de domínio como áreas da vida social que estão organizadas por referência a um núcleo central ou agrupamento de valores que, mesmo quando não percebidos com exatidão da mesma forma por todos os envolvidos, são reconhecidos como um sítio de regras, normas e valores que implicam um grau de compromisso social. Enquanto que as arenas passam a serem vistas como sítios sociais e espaciais em que os atores se confrontam, mobilizam relações sociais para alcançar fins específicos. Nelas, busca-se resolver discrepâncias nas interpretações de valor e incompatibilidades entre os interesses dos atores.

É viável, nesse contexto, partir da premissa de que não só se trata de multiplicidade de atores sociais, mas também de uma multiplicidade de realidades que, em potência, implicam interesses sociais e normativos conflitantes e configurações de conhecimentos diversos e descontínuos. Então, deve-se examinar detalhadamente quais e de quem são as interpretações ou modelos que prevalecem sobre os de outros e em que circunstâncias o fazem. Dessas interações em que a ação é negociada e os seus sentidos vão ganhando forma, é que um cenário consensual passa a ser constituído e institucionalizado (LONG, 2007).

O PNAE incita que as distintas interfaces, atores sociais e configurações de conhecimentos existentes a sua volta se façam dialogar. É neste contexto que o CAE se apresenta com uma função de ligação, sendo um importante mecanismo para a plena execução do PNAE, uma vez que nele estão atores-chave. Além disso, cabe a ele participar de todas as fases do programa, fiscalizando, acompanhando e assessorando as entidades executoras na aplicação dos recursos financeiros (ALMEIDA, 2011).

Por sua vez, o CAE foi instituído pela Lei nº 8.913/1994 e se constitui atualmente por sete membros, divididos entre um representante do poder executivo, dois da educação, dois de pais de alunos e dois de entidades civis organizadas. Cada membro titular conta com um suplente do mesmo segmento (BRASIL, 2015). Atualmente o CAE é definido como um órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento com o objetivo de realizar o controle social dentro do PNAE. Nesse parâmetro, o conceito de controle social prevê a participação de diferentes setores sociais em todos os níveis de organização da sociedade, com multiplicidades de interesses, de maneira que essa participação não ocorra de forma difusa, mas, sim, de maneira institucionalizada (BANDEIRA, 2012).

O controle social vem ao encontro da necessidade de inovação. Representa uma mudança na cultura política. É uma ação organizada, sistemática da sociedade civil

sobre o Estado, trata-se de um direito público e subjetivo que não se limita ao atendimento dos direitos pessoais. Para desenvolver o seu trabalho, o controle social luta contra o tradicionalismo de pessoas e setores, sendo essa uma realidade presente em grande parte das fiscalizações no que se refere à aplicação de recursos públicos. No entanto, é por meio deste rompimento e inserção de novas visões e interesses que se espera estar garantida a prática da cidadania com envolvimento e fiscalização (BRASIL, 2015). Por meio do controle social percebe-se a descentralização na gestão das escolas o que resulta na maior aproximação das políticas e dos serviços públicos à população (MACHADO, 2011).

Portanto, evidenciar a atuação de gestores e conselheiros, suas motivações, necessidades e interesses e as dificuldades que encontram e quais as estratégias que criam para implementar a execução do PNAE, torna-se importante na medida que oferece elementos para decifrar por que existem diferenças na execução de programas e políticas públicas.

3 Método

A pesquisa desenvolvida trata-se de um estudo de natureza qualitativa. Foram escolhidos oito municípios do Estado do Paraná para realizar as entrevistas com os atores envolvidos com a implementação do Artigo 14 da Lei 11.947/2009.

Para efeitos deste estudo, selecionou-se municípios que foram elencados no contexto de uma pesquisa realizada nos estados de São Paulo, Paraná e Santa Catarina¹. Para tanto, cada grupo de pesquisadores de cada estado fez uma busca a *sites* e solicitou às prefeituras municipais as chamadas públicas referentes à aquisição de produtos da agricultura familiar para o PNAE, referentes aos anos de 2012 e 2013. No caso do Paraná, o total de prefeituras que encaminharam os referidos documentos solicitados contabilizou 28 municípios. Em posse desses documentos, foram elencados os locais para realizar a pesquisa qualitativa a partir dos seguintes critérios:

- a) Valor gasto com a compra de produtos oriundos da agricultura familiar a partir das chamadas públicas.
- b) Número de habitantes e, conforme a seguinte estratificação, por porte: Grupo 1 - municípios muito pequenos (com menos de 20.000 habitantes); Grupo 2 - municípios pequenos (de 20.000 a 100.000 habitantes); Grupo 3 – municípios médios (de 100.000 a 500.000 habitantes); Grupo 4 – municípios grandes (com 500.000 ou mais habitantes). O número de habitantes de cada município foi obtido junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE - CENSO 2010 (IBGE).

Desta forma os municípios escolhidos foram o que estão no Quadro 1.

Quadro 1. Municípios participantes da pesquisa e respectivas estratificações. Paraná, 2015

Município	Número de Habitantes	Estratificação Populacional	Identificação
Curitiba	1.746.896	Grupo 4 – Municípios Grandes	G1
Londrina	506.645	Grupo 4 – Municípios Grandes	G2

¹ O presente estudo é decorrente do projeto intitulado “Agricultura Familiar sob a Vigência da Lei Federal 11.947/2009: Abrangência e Adequação das Chamadas Públicas, Impactos na Agricultura Local e Preços Recebidos Pelos Agricultores Familiares nos estados de São Paulo, Paraná e Santa Catarina” aprovado pela CHAMADA MCTI-CNPq/MDS-SAGI Nº 24/2013 DESENVOLVIMENTO SOCIAL.

Cascavel	286.172	Grupo 3 – Municípios Médios	M1
Apucarana	120.884	Grupo 3 – Municípios Médios	M2
Assis Chateaubriand	33.028	Grupo 2 – Municípios Pequenos	P1
Laranjeiras do Sul	30.783	Grupo 2 – Municípios Pequenos	P2
Urai	11.472	Grupo 1 – Municípios Muito Pequenos	MP1
Sulina	3.397	Grupo 1 – Municípios Muito Pequenos	MP2

Fonte: Elaborado pelas autoras, 2015.

Participaram da pesquisa, os representantes do serviço de alimentação escolar - gestores e/ou nutricionista do setor de compras municipal e um membro do CAE do município que tivesse disponibilidade, independente do cargo desempenhado. Para cada grupo de atores sociais foram aplicados roteiros semiestruturados diferenciados. Os atores entrevistados foram identificados da seguinte forma: gestores (G); nutricionistas (N); e conselheiros escolares (C). Em relação aos municípios, estes foram identificados como: municípios grandes, Curitiba (MG1) e Londrina (MG2); municípios médios, Cascavel (M1) e Apucarana (M2); municípios pequenos, Assis Chateaubriand (P1) e Laranjeiras do Sul (P2); municípios muito pequenos, Urai (MP1) e Sulina (MP2).

Entre os quesitos das entrevistas abordou-se as modificações no cardápio e no funcionamento do serviço local de alimentação escolar, as dificuldades de implementação do Artigo 14, o nível de participação dos atores sociais, gestores e CAE, e sua experiência ou não com o PNAE, suas dificuldades de integrarem o programa e benefícios alcançados. As entrevistas foram gravadas em dispositivo de áudio *Voice Recorder* e, posteriormente, transcritas com o uso da ferramenta *Microsoft Office Word 2007*.

Os dados qualitativos foram analisados por categorização temática, utilizando-se a técnica de análise de conteúdo. Para a sistematização e a análise dos dados coletados a partir das respostas das entrevistas, documentos e observações, foi utilizado o *software NVivo 8*.

A pesquisa foi submetida ao comitê de ética da Universidade Federal da Fronteira Sul. Os atores sociais que participaram da pesquisa assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido - TCLE.

4 Percepção e nível de envolvimento dos atores na aquisição de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar

O Estado do Paraná possui 399 municípios, subdivididos em dez mesorregiões: Centro Ocidental, Centro Oriental, Centro Sul, Metropolitana de Curitiba, Noroeste, Norte Central, Norte Pioneiro, Oeste, Sudeste e Sudoeste. Dos distintos municípios que compõem as referidas regiões, destaca-se a informação de que praticamente 80% dos mesmos têm menos que 20.000 habitantes (IPARDES, 2015). Em seus registros de estabelecimentos agropecuários, o Paraná apresenta 302.907 estabelecimentos caracterizados como sendo da agricultura familiar, o que cobre o percentual de 80% quando comparado ao total de estabelecimentos agropecuários existentes. Diante desse parâmetro entende-se a importância dos mesmos no cenário estadual. Destaca-se que 40% do valor bruto da produção agropecuária vem da agricultura familiar, de forma que este estilo de produção é voltado primordialmente para o abastecimento interno, em que

alimentos como feijão-preto, mandioca, milho, leite, aves e suínos, em sua maior parte, são produzidos por agricultores familiares (PEREIRA E BAZOTTI, 2010).

Em consonância a essa caracterização do Estado do Paraná tratar-se de um espaço onde é vigente a produção de alimentos provenientes da agricultura familiar, busca-se assimilar a comunicação destes meios de produção com os mercados institucionais, em especial com o cumprimento do Artigo 14 da Lei 11.947/2009. Para possibilitar essa análise e posterior discussão, passam a ser apresentados os dados analisados nas prestações de conta referentes aos anos de 2011 a 2014 segundo as informações do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE (2015).

Quadro 2. Valores investidos na Alimentação Escolar e Agricultura Familiar nos municípios participantes da pesquisa. Paraná, 2015

Município	2011		2012		2013		2014		Média %
	Repasse do FNDE R\$	% AF							
Curitiba	10.163.520	00,00	12.857.928	00,03	17.735.088	00,52	15.594.228	00,01	0,20
Londrina	2.674.980	00,00	3.188.172	07,34	3.987.528	08,98	3.576.906	12,19	7,12
Cascavel	1.668.240	38,13	2.073.804	21,88	2.810.852	28,39	2.584.770	47,62	34,05
Apucarana	736.380	28,62	828.684	26,10	2.013.092	29,01	1.610.960	10,41	23,53
Assis Chateaubriand	212.940	42,49	262.704	47,65	319.940	58,14	328.284	49,93	49,55
Laranjeiras do Sul	274.620	30,20	292.392	24,74	387.624	35,70	409.644	27,99	29,65
Urai	84.720	30,20	98.424	08,30	135.276	39,31	119.072	34,36	28,04
Sulina	20.400	00,00	20.640	38,03	23.120	42,16	31.212	00,00	20,04

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir dos dados do FNDE, 2015.

Quando observados os valores orçamentários que o FNDE disponibiliza para os municípios, percebe-se distinção entre os percentuais de atendimento do Artigo 14 da Lei 11.947/2009 em cada um dos oito locais pesquisados.

Nos municípios de Sulina, Urai, Assis Chateaubriand e Cascavel, constata-se o atendimento ao Artigo 14. Com exceção de Urai no ano de 2012 e de Sulina em 2011 e 2014. Já nos municípios de Curitiba e Londrina a lei não se efetua. E, em Apucarana e Laranjeiras do Sul, nem em todos os anos verifica-se o alcance dos 30%.

É notável a distinção no atendimento do artigo 14 ao analisar os locais sob o critério de estratificação populacional. Municípios de grande porte - G1, G2 e de médio porte M2 detêm um histórico de não atendimento da Lei 11.947/2009, enquanto que os locais de médio porte - M1 e pequeno porte - P1 e P2 apresentam uma oscilação em atender às compras obrigatórias da agricultura familiar para o PNAE.

Presume-se que em municípios muito pequenos e pequenos, como Sulina, Urai e Assis Chateaubriand, respectivamente, a compra de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar, que ultrapassam o percentual de 30%, atrela-se à questão da maior aproximação entre os atores que estes locais suscitam. Essa condição repercute na potencialização das pressões, cobranças, encontros e discussões e, nesse sentido, maior possibilidade das políticas e programas serem implementados. Sob essa discussão, pode-se direcionar enfoque ao Município de Assis Chateaubriand, o qual apresenta uma média de atendimento de 49,55%, contemplando satisfatoriamente o Artigo 14 em todos os anos analisados.

Em estudos realizados em municípios com menos de cem mil habitantes, Triches (2011) refere que as motivações que levaram os consumidores a adquirirem produtos de agricultores familiares locais não foram somente de cunho instrumentalista e de intercâmbio, mas de reciprocidade e redistribuição, pautados em relações de confiança dadas pelo autoconhecimento e relações mais estreitas entre os atores. Balestrin (2014) constata que a presença de atores sociais como o profissional nutricionista, mesmo que este não tenha como responsabilidade a articulação direta dos projetos nos chamamentos públicos destinados ao atendimento da Lei 11.947/2009, mas

quando está comprometido, apresenta-se como facilitador do processo, tanto na divulgação dos prazos, como na orientação à parte burocrática e na elaboração dos projetos.

É compartilhado por esses municípios com o atendimento superior a 30% do Artigo 14, a conotação de que os atores sociais, representantes do CAE, gestores e/ou nutricionistas trazem atrelada em suas falas a constante persistência em mostrar-se atuantes frente à execução do programa. Cada um destes operando de maneira diferente, onde as distintas performances estão interligadas e dependem umas das outras. “[...] Nesse desenvolvimento da proposta eu acredito que seja importante esse engajamento, a vontade de fazer, o trabalho em equipe faz a diferença. O trabalho de equipe então ele é fundamental” (GM1).

Porém, Abreu (2014) resalta que, em municípios de pequeno porte, pode não haver a presença de todos os órgãos que prestam suporte à execução do PNAE ou que, quando existem, podem não se fazerem atuantes. Assim, a existência dessa condição reflete em outros atores operarem publicamente, o que vem a reforçar a sua concepção de que as regras que fixam as competências e a natureza das interações entre os atores devem ser flexíveis. Nesse contexto, personagens chaves (prefeitos, nutricionistas, associações de agricultores e extencionistas) se encarregarão de traduzir normas e negociar interesses para que as ações sejam colocadas em prática, dentro das possibilidades em termos de recursos e expectativas.

Percebe-se que em municípios muito pequenos, pequenos e de médio porte, em que os percentuais de compra da agricultura familiar ultrapassam o valor mínimo estipulado pelo FNDE, além de existir o envolvimento dos representantes do serviço com a causa, estes atores se comprometem com o trabalho não apenas para cumprir uma exigência burocrática ou documentária. Depreende-se que o engajamento destes profissionais se dá pelo desejo de garantir aos escolares uma alimentação de qualidade. “Sabe por isso que eu cobro muito essa questão da merenda, para que não deixam as minhas crianças. Só de ver os olhinhos das crianças meus olhos brilham junto. Eu me emociono.” (GMP1).

Por outro lado, quando analisados os municípios grandes, em que o percentual de investimento dos recursos do FNDE não atinge a obrigatoriedade dos 30%, identifica-se que essa realidade permeia desde anos anteriores. Curitiba e Londrina, desde o ano de 2011, retratam o não cumprimento da lei. Além desta condição, esses locais compartilham uma similaridade nos discursos dos representantes entrevistados. Os atores trazem, em suas falas, o embasamento de saber da obrigatoriedade da lei, de entender dos benefícios da mesma e até mostram-se solidários em fazer acontecer, no entanto, nota-se que eles são barrados frente às dificuldades existentes e os seus discursos em defesa da causa não são concretizados.

[...] Assim eu acho interessante por ser do mercado local, por ser local, incentivar os agricultores daqui, por ser uma alimentação saudável [...] (NG2). Então assim, se o município tivesse uma central de abastecimento, com câmara fria com todos os equipamentos, a câmara fria até tem, mas esta parada, então acredito que isso facilitaria. Era o que o município poderia estar fazendo para ajudar, na minha opinião é isso. Mas enquanto isso não vem... (NG2).

A não consolidação desses discursos atrela-se a aspectos em que os atores entrevistados nos grandes municípios entendem que a compra da agricultura familiar é vantajosa e se faz necessária, porém não se identificam personagens que sejam capazes de se envolver a ponto de criar mecanismos efetivos para transpor as dificuldades.

Nos municípios grandes, ao contrário do observado nos muito pequenos, é possível ver um distanciamento entre os atores envolvidos. Nota-se que todos têm a consciência da existência do trabalho a ser feito. No entanto, frente às adversidades, não vislumbrou-se nos depoimentos uma articulação para suplantá-las. Deparam-se com o discurso de que dependem da atuação dos demais envolvidos. Vieira *et al.*, (2008) propõem que, para a execução do PNAE em locais de grande porte, a política de recursos humanos merece atenção especial em razão da deficiência de pessoal e do grande número de cargos de confiança.

Em 2009 a gente começou já a trabalhar a nível interno né, com a secretaria do abastecimento, por que a gente não tem secretaria da agricultura. Curitiba não tem agricultor né, então se tivesse ajudaria bastante pra estar comprando pro PNAE né. [...] Em 2010 foi feito chamamento público, não tendo sucesso. (NG1).

Vieira *et al.*, (2008), ao analisar em um município de grande porte, identificam que a aquisição dos alimentos *in natura* para o PNAE não é feita diretamente dos produtores locais. A aquisição ocorre por meio de cooperativas. Assim, refere que o processo de compras configura-se como um dos maiores entraves para o desenvolvimento do programa.

Ao mesmo tempo em que existe veracidade nessa conduta, de que se faz necessário a existência da intersetorialidade, do trabalho em equipe, nota-se um estacionamento sob essas falas, sem que haja um afinco em buscar conciliar visões diferentes para aproximar os discursos e direcioná-los em prol do programa. “Na realidade não tem mesmo muito a ver comigo, se pensar é mais com a nutricionista. [...] Em relação às dificuldades nem se fala mais, as preocupações são outras sabe, ninguém nem toca neste assunto (CG1).

É possível perceber que os atores sociais estabelecem relações diferentes entre si. Existe variação de um município para outro, e a atuação de cada um deles é delineada pelos aspectos que os circundam. A implementação do Artigo 14 é diretamente influenciada conforme a disponibilidade de recursos, podendo ser financeiro, de informação, apoio político, organização, preferências, interesses e o próprio contexto social.

Quando confrontada a realidade dos municípios grandes e médios que não conseguem atender à obrigatoriedade de compras da agricultura familiar, constata-se que, nestes locais, os atores sociais, atualmente encontram-se munidos de uma posição de passividade mediante à necessidade de provocar alterações. “Até tentamos buscar esses agricultores, mas como tu vai ter acesso? Muitas vezes a produção deles poderia ser vendida pro programa, mas aí são tantas questões de documentação, de acertar entregas que acaba não compensando [...]”. (NG2).

Verifica-se, nestas falas, que há impasses difíceis de suplantar e, portanto, não se consegue implantar a Lei, justificando o discurso da acomodação. Propõe-se que o poder de mudança está acoplado à capacidade dos representantes do serviço da alimentação escolar atuarem como agentes sociais, frente à necessidade de modificarem o espaço que lhes é de responsabilidade. Esses profissionais deixam de executar a função de agente social na medida que não atuam a ponto de suscitar mudanças ou servir de inspiração e/ou influenciar os domínios que os cercam em busca de alternativas para superarem as dificuldades.

Diante da obrigatoriedade da compra de alimentos provenientes da agricultura familiar, as entidades executoras precisaram repensar a operacionalização do PNAE,

sendo necessário adaptar-se a essa nova realidade e, para isso, precisaram inovar os mecanismos de trabalhos já existentes para poder cumprir com a lei.

De acordo com Giddens (2000), todo processo de ação corresponde à produção de algo novo, mas, ao mesmo tempo, toda e qualquer ação existe apenas pela continuidade com o passado, que é o que fornece meios para que ela se inicie. Nesse sentido, embora a implementação da Lei 11.947/2009, em seu contexto teórico apresentar-se como uma estratégia apta a suscitar mudanças no modo de gerir o PNAE em âmbito municipal, constatou-se que nos locais que não atendem ao artigo 14, essa mudança legal e a obrigatoriedade não impactaram substancialmente no modo de ação dos atores responsáveis pelo programa. Eles ainda encontram-se presos nos antigos processos de gerência, ao modo de agir que se tinha até então. A instauração de um processo de mudança, portanto, ocorreria menos por imposição e mais por conscientização, interação e estratégias carregadas de necessidades, interessantes aos valores dos atores sociais locais.

Em consonância ao que diz Giddens (2000), pode-se mencionar a realidade do Município de Urai. O local é palco de um recente processo de transformação política. A concepção de uma nova administração pública, em que o entendimento de que grande parte do sistema anterior já não atendia às necessidades atuais foram propulsoras no sentido da mudança.

Quando eu assumi a merenda escolar, realmente a merenda ela estava assim bagunçada, nós tínhamos denúncia de que faltava comida nas escolas isso quando eu assumi [...]. Sabendo que eu poderia fazer diferente. Se eu estava ali era pra eu fazer a diferença. Eu era a peça chave, eu tinha que passar isso. Então eu conversei com o prefeito e o prefeito me deu autonomia [...] (GMP1).

Sob o ponto de vista dos entrevistados, identifica-se que nos oito municípios analisados, existe a concepção de que a implementação da Lei 11.947/2009 e, mais do que isso, a sua efetivação é importante. Constata-se, nas falas desses atores, que a referida lei veio para trazer benefícios, tanto para os agricultores como para a comunidade escolar.

Eu acho um incentivo muito bacana, eu vejo como algo positivo. [...]. A gente precisa deles e eles também precisam da prefeitura, então é benefício para as duas partes (NM2).
Ah, isso sim vem a... é bom né, por que além de você valorizar o pequeno agricultor, você vai tá enriquecendo a alimentação na escola (NP2).

Quando aprofundadas as análises para entender a relevância dessa **importância** para esses gestores, é notório que existe a conscientização desses personagens de que a Lei 11.947/2009 se faz importante não apenas pelo fato de ser obrigatória. Ela representa a oferta de alimentos saudáveis aos escolares, bem como fortalece a agricultura familiar local, garantindo aos pequenos produtores a entrega contínua.

Porém, perante a constatação de que as gestões municipais detêm conhecimento da importância de se adquirir alimentos da agricultura familiar, é incoerente o não cumprimento do Artigo 14 da Lei 11.947/2009. Bacarin; Aleixo; Filipak (2013) identificam que, frente à execução da lei, os gestores alegam a falta de organização, planejamento e documentação por parte dos agricultores. Pode-se considerar que parte do problema possa ser esse, mas, considerando que os gestores pontuam a importância dessa política, a pergunta que fica no ar é por que não conseguiram resolver essa problemática. Em concordância ao que aborda Long (1992), pode-se supor que, nessas

realidades, os atores sociais não se tornaram agentes de mudança, visto que existe o discurso relevância da Lei, porém ela não se consolida na prática.

Dessa forma, sustentar um discurso de conhecimento das vantagens da implementação da Lei não é suficiente para, de fato, implementá-la. Para a execução do Artigo 14 do PNAE, fazem-se necessárias atitudes proativas e, para tanto, é importante identificar como os municípios que conseguiram cumprir a lei transformaram seus discursos em ação em comparação com aqueles que, infelizmente, mantiveram seu *status quo*.

Assim, como sequência a ser discutida, busca-se um aprofundamento nos discursos desses atores para compreender como se posicionaram perante a implementação da Lei 11.947/2009 no que tange às principais mudanças a serem tomadas, se estas ocorreram ou não, e quais as estratégias que foram adotadas.

5 Interfaces e estratégias nos processos de mudança

Verifica-se que, independente do percentual de atendimento do Artigo 14, todos os municípios entrevistados adotaram novos mecanismos de trabalho, uns mais, outros menos, porém todos, em algum aspecto, veem-se frente a modificações. Em municípios com estratificação populacional muito pequena, como Urai, Sulina e Laranjeiras do Sul, percebe-se que as mudanças adotadas se direcionam para o mapeamento das áreas do município para conhecer o espaço, a demanda atual e a capacidade de produção dos agricultores locais.

O Município de Laranjeiras do Sul apresentou, como proposta de trabalho, conhecer a realidade dos seus agricultores, de analisar o que estava sendo produzido, qual a demanda atual e o que poderia ser introduzido: “Eu acho que é o primeiro caminho, pra dar certo é fazer o mapeamento das chamadas públicas. Por que daí você já faz a chamada pública direcionada.” (GP2).

Diante desse método de trabalho, pode-se remeter ao que diz Abreu (2014) quando apresenta, em seu estudo direcionado a pequenos municípios, a adoção do que chama de compra orientada. Por meio deste procedimento, é proposto que a gestão possa realizar um mapeamento daquilo que agricultura local possa vir a ofertar, e então, a partir desse delineamento de produção, incumbir a nutricionista a planejar os cardápios escolares, seguindo, assim, um passo a passo proposto pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Pressupõe-se que assim sejam diminuídas as lacunas entre os elos envolvidos na implementação do programa, de forma que a gestão está a par da capacidade de produção das famílias agricultoras, bem como essas famílias estejam a par das demandas que são viáveis de serem ofertadas.

Em exemplo semelhante, no Município de Urai se realizou o mapeamento das escolas, buscando conhecer a realidade dos espaços e, a partir daí, procuraram compreender qual era a abordagem, cardápio ou discurso que seria efetivo em cada local.

Eu fui em cada escola, fiz desde a contagem de estoque, o que eles tinham na prateleira, o número de alunos, qual o período que esses alunos estudam, se é período integral se período único se é intercalado. [...] então eu tinha que conhecer a realidade de cada escola pra mim montar o meu trabalho. (GMP1)

Os mecanismos abordados pelos municípios para suprir a obrigatoriedade do Artigo 14 variam de acordo com a realidade de cada local. Existem critérios adotados que podem ser vistos como estratégias em comum, no entanto, percebe-se que cada

local conta com um emaranhado de aspectos facilitadores ou dificultadores que precisam ser levados em consideração.

Como exemplo de local com adoção de estratégias específicas para atender o Artigo 14, pode-se citar o Município de Londrina, que optou por trabalhar com a descentralização da alimentação escolar. Como ponto de partida para aderir a essa mudança, a gestão municipal referiu a inadequação do espaço destinado para o armazenamento dos alimentos vindos da agricultura familiar.

De acordo com o discurso dos entrevistados, o espaço designado não conseguia suprir as exigências tanto na capacidade de volume de armazenamento quanto a questões higiênico-sanitárias e de conservação dos itens. Em consonância a esses fatores, elegeu-se por descentralizar as entregas, onde cada agricultor ficaria sob a responsabilidade de destinar os seus produtos ao local acordado em contrato.

Então o nosso depósito o espaço é muito pequeno, e a questão do horti ele é muito sensível, então as folhas mesmo a gente não podia receber aqui de jeito nenhum, por que é de um dia para o outro [...]. Colocar a logística de distribuição ponto a ponto eu acredito que vai ajudar para mim, por que a quantidade que a gente vai trabalhar vai triplicar. (GG2).

Frente à opção de trabalhar com a descentralização das entregas dos itens adquiridos da agricultura familiar, o Município de Londrina visualiza a possibilidade de elevar o percentual de atendimento do Artigo 14, visto que possibilita que os agricultores ou associações escolham uma região da cidade ou escolas específicas na qual poderão distribuir os seus produtos. Segundo Malina (2012), ao descentralizar as entregas, a gestão, ao mesmo tempo que confere a responsabilidade para o agricultor, propicia uma maior distribuição de recursos disponíveis e facilita a logística.

Ao inserir a descentralização das entregas, o Município de Londrina apresenta um parecer diferente do que é abordado em demais estudos. Siliprandi *et. al.*, (2012) relata que a maioria das chamadas prevê entregas centralizadas, o que facilita a inserção dos agricultores, que nem sempre têm meios de transporte próprios. Além disso, os autores sugerem que trabalhar com maior número de pontos de entrega afeta diretamente o preço do produto final. Dessa forma, o que esta pesquisa não consegue identificar foi se esta decisão/estratégia de Londrina foi tomada em conjunto com os agricultores e se ela foi efetiva em melhorar o acesso desses ao programa.

Por outro lado, o Município de Uraí identificou que, frente à necessidade de se adaptar ao que exige a Lei, o que melhor respondia às suas necessidades era trabalhar com a centralização da entrega da alimentação escolar. Ao contar com uma central de recebimento e armazenamento dos produtos destinados para a alimentação escolar, Uraí conseguiu gerir o *per capita* estimado pelo cardápio proposto pela nutricionista. As entregas passaram a ser feitas semanalmente em quantidades previamente estipuladas. Assim, ao mesmo tempo em que foi estabelecido o monitoramento de se respeitar o cardápio, a gestão não se expôs à problemática de agregar custos com transporte a esses pequenos agricultores.

Como já mencionado anteriormente, o Município de Uraí sediou um recente processo de transformações políticas, fato que se atrela à implementação do PNAE. A centralização da entrega da alimentação escolar não foi a única mudança adotada nesse local. Menciona-se que outro marco importante para efetivar a compra da agricultura familiar foi o desafio das cozinheiras seguirem o cardápio proposto pela profissional nutricionista. De acordo com o discurso da gestão, o município, há anos, encontrava-se estabilizado sob um método de trabalho em que as cozinheiras e as diretoras eram as profissionais responsáveis por definir os alimentos que seriam ofertados aos escolares: “Anteriormente, não existia cardápio, a diretora fazia o que ela queria.” (GMP1). Ao

existir a obrigatoriedade em se cumprir o que o FNDE propõe tanto sobre necessidades nutricionais, quanto a especificidade do Artigo 14, o município precisou se adequar. A partir da contratação de um profissional nutricionista, todo o processo de planejamento, compras, distribuição e elaboração da alimentação escolar precisaram ser repensados. Mediante a inserção do nutricionista na implementação do PNAE no Município de Urai, a gestão precisou articular estratégias para dialogar com as cozinheiras escolares para que as propostas de mudanças pudessem ser executadas. “Foi feita uma conscientização com as merendeiras, que pra nós a direção sim é importante, mas importante eram as merendeiras e as auxiliares, elas são peça chave, por que são elas que vão elaborar a comida para as crianças” (GMP1).

Outra estratégia abordada para adaptar-se às exigências do PNAE, que é compartilhada pelos municípios entrevistados, trata-se da reestruturação dos cardápios, visto que é citada a inserção de maior diversidade de produtos. “Agora tem bastante verdura, legume primeiro não, era mais sopa, macarrão, arroz e feijão [...]” (CP2). Em decorrência da inclusão de frutas, legumes e verduras, que anteriormente não constituíam as preparações das cozinheiras escolares, fez-se necessário que estas profissionais fossem capacitadas, e/ou orientadas quanto às técnicas dietética e higiênico-sanitárias.

Identifica-se um discurso que se reproduz de maneira semelhante em todos os municípios entrevistados, que é a necessidade de firmar parcerias. Cada local conta com a disponibilidade de órgãos diferentes que auxilia na implementação da lei, podendo ser Secretarias de Educação, Agricultura, Conselho de Alimentação Escolar, Empresas de Assistência Técnica (EMATER), Sindicatos Rurais, associações e/ou demais fornecedores de gêneros alimentícios.

O firmamento de parcerias é uma realidade pertinente a todos os locais analisados, porém existe uma distinção entre o nível de intensidade dos vínculos que são estabelecidos pelas partes envolvidas em cada um dos municípios. Consta-se que todos detêm parceiros para auxiliar na implementação da Lei, porém esses parceiros podem apresentar-se mais ou menos entrosados.

De acordo com Spink; Silva (2010), a participação de variados setores implica reconhecer que os atores sociais não são os únicos a agir publicamente. A participação e os interesses desses diferentes domínios merecem atenção diante à execução do programa. Entende-se que o nível de entrosamento e segurança que é firmado entre os gestores do PNAE e os setores parceiros reflete na maleabilidade dos domínios de cada um dos atores. Concomitante a isso, pressupõe-se que quanto mais interfaces forem estabelecidas, maiores são as possibilidades das mudanças a serem implementadas.

Nesse contexto, o CAE é visto como o espaço por meio do qual podem ser estabelecidas trocas de experiências entre diferentes domínios. De acordo com o FNDE (2015), esse órgão é de fundamental importância para o funcionamento correto do PNAE e conseqüentemente para que os seus objetivos sejam alcançados. Perante o parecer do FNDE, entende-se que a existência de um CAE que se envolve, que toma conhecimento das suas atribuições mediante a implementação da Lei 11.947/2009 é fundamental para que a mesma possa ser efetuada.

Quando entrevistados os representantes do CAE, buscou-se identificar, em suas falas, o conhecimento ou desconhecimento a respeito da aquisição de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar. Bandeira (2012) pressupõe que os membros do CAE são pessoas envolvidas com o tema alimentação escolar e sugere que eles devem minimamente conhecer suas atribuições dentro do conselho.

No presente estudo, identificou-se, em todos os municípios analisados, que os conselheiros possuem conhecimento a respeito da importância do CAE para o bom

desempenho do PNAE e, frente à execução do programa, eles se veem como peças-chaves. Os locais compartilham a concepção de que o órgão é um espaço relevante para que sejam cumpridas as exigências do PNAE. No entanto, ao mesmo tempo em que existem similaridades nos discursos, são constatadas diferenças nos posicionamentos de cada um dos depoentes dos municípios no que diz respeito ao nível do conhecimento das atribuições e quanto ao nível de envolvimento dos membros. Em decorrência dessas diferenças, constata-se que em cada município a atuação do CAE passa a impactar ou não impactar no atendimento do Artigo 14 de maneira específica.

No quadro 3, pode ser observado o posicionamento dos representantes do CAE de cada um dos locais pesquisados. Nessa didática propõe-se relacionar a média de atendimento do artigo 14, com o discurso sustentado por esses atores. Tem-se como foco confrontar a média de atendimento dos 30%, obtida por meio dos dados quantitativos fornecidos pelo FNDE, com as falas desses profissionais, observando como esse conjunto de informações se estende sob o critério de atuação do CAE.

Quadro 3. Média de atendimento ao artigo 14 da Lei 11947/2009 dos municípios estudados de 2011 a 2014 e atuação dos diferentes CAEs, Paraná, 2015

Município	Atuação do CAE*	Média de atendimento	Discurso
G1	Não atuante	00,20%	“Em relação entre a inclusão dos alimentos da agricultura familiar e o trabalho do CAE na escola, nem adianta discutir a respeito disso”. [...] Sei que são adquiridos, mas eu não tenho conhecimento como chegam nas escolas [...] por que eu nunca vi” (CG1).
G2	Não atuante	07,12%	“Quanto aos alimentos da agricultura familiar o meu trabalho na escola, fico na fiscalização. Mas poucos têm conhecimento disso... que vem da agricultura” (CG2).
M1	Não atuante	34,05%	“[...] Aqui no caso eu vejo minha função mais como ver se os alimentos estão bons, não participo das compras, e aí às vezes tem as reuniões [...]” (CM1).
M2	Atuante	23,53%	“A gente participa, desde a chamada dos agricultores, até a qualidade dos alimentos. O CAE ele faz uma reunião mensal, e as visitas, as vezes são quinzenais, as vezes mensais, depende da necessidade, e a gente registra tudo isto [...] porque a prefeitura me chama para participar até a qualidade do produto final” (CM2).
P1	Atuante	49,55%	“Quando os alimentos vão direto pra escola a nossa função é ver se os alimentos estão bem conservados e se não tá a gente retorna. [...] depois que começou essa inclusão dos agricultores melhorou muito a alimentação acabamos com uns 80% da comida industrializada” (CP1).
P2	Atuante	29,60%	“Ah, isso sim vem a... é bom né, por quê além de você valorizar o pequeno agricultor, você vai tá enriquecendo a alimentação na escola”. (CP2)
MP1	Atuante	28,40%	“Em relação aos alimentos vindos da agricultura familiar é uma alteração que eu vejo foi positiva, porque até então, há alguns anos atrás, nós não tínhamos essa variedade de legumes, verduras e frutas na alimentação dos nossos alunos. Sem contar que isso ajuda os agricultores. Ajuda na renda, incentiva que eles continuem na agricultura, por que eles sabem que o que vão produzir vai ter pra quem vender”. [...] Então é vantagem para todos, e a gente quer que cada vez mais isso de certo” (CMP1).
MP2	Atuante	20,04%	“Eu acredito que sejam alimentos mais saudáveis né, pelo fato deles serem produzidos na região, eu acredito que nessa parte é de uma alimentação mais saudável para as crianças. [...] Quando acontece de não vir assim alimento bom, como tinha que ser a gente fala, fica em cima do fornecedor eles trocam. [...] Então assim eu faço parte... nos dias de reuniões, também, pra pedi alguma coisa”(CMP2).

Fonte: Elaborado pelas autoras, 2015.

*Classificou-se os municípios com CAEs atuantes ou não atuantes, com base nos relatos dos seus membros em relação ao conhecimento e realização de suas atribuições estabelecidas pela Resolução CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009.

Nos municípios de Curitiba e Londrina, identificou-se que o CAE tem conhecimento do processo da compra de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar, no entanto, percebe-se que este é um parecer superficial para com a causa. Nestes locais constata-se que os representantes do órgão têm um discurso que se limita em saber que existe a obrigatoriedade do Artigo 14 do PNAE, mas que não se aprofunda para compreender como as relações de planejamento, compras e fiscalização desses produtos adquiridos da agricultura familiar se estabelecem.

Esses dois municípios representam locais com grandes populações, o que os faz compartilhar algumas dificuldades, como escassez de agricultores familiares e oferta de alimentos em quantidades insuficientes, ou seja, condições que podem correlacionar-se com o não atendimento do percentual de compras da agricultura familiar. Ao partir do pressuposto que existem problemáticas, e que estas poderiam ser abordadas e discutidas pelos respectivos Conselhos de Alimentação, mas que não são, subentende-se que a atuação deste órgão nos referidos municípios não ocorre de maneira efetiva a ponto de conseguir impactar o atendimento do Artigo 14 da lei do PNAE.

Nos municípios de médio porte como Cascavel e Apucarana, ambos com percentuais de aquisição próximos à exigência da Lei, observou-se diferentes atuações do CAE. Cascavel apresenta uma realidade em que o conselheiro entrevistado sabe que a existência do CAE é obrigatória e que o segmento é importante. No entanto, percebe-se que esses atores não conseguem visualizar quais são todas as atribuições que lhes são pertinentes. Por sua vez, esse local atende o percentual obrigatório do Artigo 14 do PNAE e, portanto, presume-se que esse município faça uso de outros locais de interfaces para dialogar sobre o atendimento da lei que não necessariamente o CAE. Paradoxalmente, quanto a Apucarana, verifica-se um CAE atuante e que tem conseguido ficar próximo ao percentual mínimo obrigatório (percentual de compra em média a 23,53%). Constata-se que o conselheiro entrevistado consegue visualizar atribuições da obrigatoriedade da participação em reuniões, prestação de contas dos gastos orçamentários e fiscalização da qualidade da alimentação que esta sendo ofertada.

Em contrapartida, nos municípios pequenos e muito pequenos, como Assis Chateaubriand, Laranjeiras do Sul, Sulina e Urai, é possível visualizar que o CAE mostra-se envolvido com a temática de planejar, acompanhar, fiscalizar e prestar contas no que diz respeito à alimentação escolar.

Nos locais em que o CAE na prática consegue se apresentar como um órgão fiscalizador, deliberativo, de assessoramento e que realiza o controle social, como é a proposta do FNDE, verifica-se que a sua atuação está interligada com o atendimento mais satisfatório do artigo 14 do PNAE.

Os conselheiros são aptos a efetivarem o que se chama controle social, que, de acordo com Machado (2011), representa a condição de buscar compartilhamento nas decisões e a co-participação na gestão dos serviços e das políticas. De acordo com Benevides (1998), o controle social dentro do PNAE pode ser descrito como a prática que representa a soberania popular, supondo que a participação popular é uma ponte para a criação, transformação e controle sobre o poder.

Contrastando as diferentes realidades, este estudo traz elementos que indicam que interfaces e estratégias fazem diferença nos processos de mudança. Verifica-se que, nos municípios maiores, há maior dificuldade de integração entre os atores, e a atuação do CAE fica comprometida e compromete a execução do programa. Essa tendência

tende a ser melhorada em municípios menores. Tanto que se percebe que nos municípios de médio porte ela se mescla entre CAEs atuantes e não atuantes e em municípios de pequeno porte, ela se fortalece.

6 Considerações finais

Este trabalho demonstra que o tamanho populacional dos municípios reflete no nível de atendimento do artigo 14 da lei do PNAE. Cidades maiores apresentam um histórico de não atendimento do percentual de compras da agricultura familiar para a alimentação escolar, enquanto que municípios médios, pequenos e muito pequenos oscilam em atender o percentual mínimo previsto. As relações entre os segmentos e atores sociais envolvidos com a execução do PNAE em locais menores poderiam estar sendo facilitadas pela proximidade que ambos mantêm, enquanto que nos grandes municípios essas relações são distanciadas e ocorrem de maneira mais complexa. No entanto, essas considerações são preliminares e mais estudos deverão ser realizados para verificar se essas diferenças se confirmam e o que as explica.

Quanto ao envolvimento com as mudanças, percebeu-se que elas só ocorreram nos locais onde os atores sociais tornaram-se agentes no sentido de mobilizar outros atores em prol da solução dos problemas e alcance dos objetivos. Assim, a inserção de novas práticas de trabalho, como o mapeamento dos agricultores e das escolas do município, a reestruturação e inserção dos cardápios nas cozinhas escolares, a descentralização e centralização das entregas e o firmamento de parcerias, são alguns exemplos de modificações para suplantar dificuldades e efetivar a compra de produtos da agricultura familiar.

Observa-se que interfaces e estratégias são importantes quesitos para o sucesso dessa política. Todos os locais entrevistados tiveram um discurso em defesa da implementação da Lei do PNAE, porém com níveis diferenciados de atendimento. Verificou-se que, em municípios onde o CAE é atuante, há mais chance de êxito no propósito de comprar dos agricultores familiares. Portanto, por mais que o discurso traga traços de semelhanças, identifica-se que as diferenças se dão na possibilidade das interfaces que propiciam negociações, discussões, possibilitadas pelo encontro dos vários domínios em arenas que delineiam estratégias e que impactam de maneira positiva no percentual de compras da agricultura familiar. Concomitante a esses pareceres, remete-se uma reflexão quanto à proporcionalidade do número de membros do CAE de acordo com a faixa populacional de cada município. Pondera-se a elevação do número de representantes do órgão em municípios de grande porte, com o questionamento de que a ação estaria apta a refletir em um melhor desempenho de atuação do segmento.

Depreende-se que o atendimento do artigo 14 da lei 11.947/2009 está atrelado à maneira que este é visualizado, não só pelos atores sociais analisados no estudo (Conselheiros e gestores e/ou nutricionista), mas por todos os segmentos e estruturas circundantes. Identifica-se que qualquer interface que seja capaz de suscitar influência na execução do programa, torna-se um excelente espaço viabilizador de ações em prol do PNAE. Nesse sentido, indica-se que o CAE poderia ser mais utilizado, já que se configura como espaço que reúne vários atores.

Conjectura-se que as informações apresentadas neste estudo possam servir como subsídio para a melhora da execução do programa e para novas janelas para estudos futuros. Assim, outras pesquisas podem ocorrer em sequência dos temas aqui abordados, visto que a análise aprofundada de qualquer um dos segmentos pode gerar novas linhas de discussões.

REFERÊNCIAS

ABREU; K.D.R. *A implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em municípios de pequeno porte: Implicações práticas e teóricas*. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo – SP, 2014.

ALMEIDA, M.W.L. *Capacitação dos conselhos do Programa Nacional de Alimentação Escolar: Um estudo exploratório*. Dissertação (Mestrado em Ciências da Saúde) – Universidade Federal de São Paulo, São Paulo – SP, 2011.

BACARIN, J.G. *et al.* Os agentes sociais e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): a percepção dos agricultores familiares In: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: APROXIMANDO AGENDAS E AGENTES. 2013, Rio Claro - SP; 2013.

BACCARIN, J.G. *et al.* Alimentação escolar e agricultura familiar: alcance e dificuldades para a implantação do artigo 14 da lei 11.947/ 2009 no estado de São Paulo. In: *Unesp*, Jaboticabal- SP, 2011.

BALESTRIN, E.L.B. *As estratégias de inserção dos agricultores familiares no programa de alimentação escolar de Capitão Leônidas Marques*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Tecnológica do Paraná, Pato Branco – PR, 2014.

BANDEIRA, L.M. *Formação a distância para conselheiros de alimentação escolar: elaboração, aplicação e avaliação*. Dissertação (Mestrado em Nutrição Humana) – Universidade de Brasília, Brasília – DF, 2012.

BENEVIDES, M.V. Educação para a cidadania e em direitos humanos. In: ENCONTRO NACIONAL DE DIDÁTICA E PRÁTICA DE ENSINO. 1998, Águas de Lindóia. *Anais...* Olhando a qualidade do ensino a partir da sala de aula. Águas de Lindóia, Feusp, 1998.

BRASIL, Ministério da Educação. *Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), 2015*. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar>>. Acesso em 10 ago. 2015.

BRASIL, Ministério da Educação. *Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do PNAE*. Brasília – DF, 2008. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/formacao-pela-escola/formacao-pela-escola-legislacao>>. Acesso em 10 ago. 2015.

BRASIL, Ministério da Educação. *Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Programa Nacional de Alimentação Escolar – Conselho de Alimentação escolar (CAE)*. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-conselho-de-alimentacao-escolar>>. Acesso em 5 ago. 2015.

CORÁ, M.A.J; BELIK, W. *Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo*. São Paulo: Instituto Via Pública, 2012.

FROEHLICH, E. *A capacidade de “fazer diferente”: os condicionantes legais e as estratégias de governança na implementação do Programa de Alimentação Escolar em Dois Irmãos e Tapes (RS)*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre-RS; 2010.

GIDDENS, A. *Dualidade da estrutura: Agência e estrutura*. [S.I]: Celta Editora, 2000.

GONÇALVES H.V.B. et al. Produtos da agricultura Familiar nos cardápios da alimentação escolar: uma parceria para promoção da alimentação saudável. *Rev. Ciência Rural Santa Maria on line*, Santa Maria - RS, 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/101590/0103-8478cr20150214>>. Acesso em 14 ago. 2015.

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Curitiba, 2015.

LONG, N. From paradigm lost to paradigm regained? The case for an actor-oriented sociology of development. In: BATTLEFIELDS OF KNOWLEDGE: THE INTERLOCKING OF THEORY AND PRACTICE IN SOCIAL RESEARCH AND DEVELOPMENT. London, 1992.

LONG, N. *Sociología Del Desarrollo: Una perspectiva centrada e nel ator*. In: COLSAN/CIESAS. México, 2007.

MACHADO, F.O. *Controle Social no Programa Nacional de Alimentação Escolar: Desafios da democratização*. Dissertação (Mestrado em Ciências da Saúde) – Universidade Federal de São Paulo, São Paulo – SP, 2011.

MALINA, L.M. Projeto Nutre SP. Instrumento Legal de Compras da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar. *Instituto Via Pública*, São Paulo - SP, 2012.

PEREIRA, V.V.V.R; BAZOTI, A. Ruralidade, agricultura familiar e desenvolvimento. *Nota Técnica IparDES*. Curitiba- PR, n.16, p.2-34, 2010.

PLOEG, J.P.; LONG, N. *Heterogeneidade, ator e estrutura: para a reconstituição do conceito de estrutura*. In: SCHENEIDER. Os atores do Desenvolvimento Rural: perspectivas teóricas e práticas sociais. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011. p.21.

SARAIVA, E.B, et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Ciência e Saúde Coletiva*, Florianópolis – SC, v.18, n.16, p. 927-936, 2013.

SILIPRANDI, E. Projeto Nutre SP. A Agricultura Familiar e o Atendimento à Demanda Institucional das Grandes Cidades. São Paulo: *Instituto Via Pública*, 2012.

SPINK, P.; SILVA, G.T. A(s) Política(s) Pública(s) e as linguagens da Ação Pública. Políticas Públicas e o Desenvolvimento Brasileiro. *FGV*, 2010.

TRICHES, R.M. A construção de um novo mercado para agricultura familiar a partir da imersão e da qualidade dos alimentos: o caso do programa de alimentação escolar em

Rolante (RS). In: XI CONGRESSO LUSO AFRO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 2011, Salvador.

TRICHES, R.M. *Reconectando a produção ao consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o programa de alimentação escolar*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande de Sul, Porto Alegre – RS, 2012.

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.

TRICHES, R.M; SCHNEIDER, S. Desestruturar para construir: interfaces para a agricultura familiar acessar o programa de alimentação escolar. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 20, p. 66-105, 2012.

VIEIRA, M.N.C.M. et al. Gestão de um Programa de Alimentação Escolar em um Município Paulista. *Segurança Alimentar e Nutricional*. Campinas – SP, v. 15, p. 29-48, 2008.

Submetido em 02/02/2016

Aprovado em 10/07/2016

Sobre as autoras

Rozane Márcia Triches

Professora Doutora em Desenvolvimento Rural, Programa de Pós-Graduação em Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável, Universidade Federal da Fronteira Sul.

E-mail: rozane.triches@uffs.edu.br e rozane.triches@gmail.com

Leideliane Kilian

Graduanda em Nutrição, Universidade Federal da Fronteira Sul. Campus Realeza.

E-mail: leidhikilian@hotmail.com