

# POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO DAS MISSÕES-RS: possibilidades de leitura

## PPUBLIC POLICIES FOR SCHOOL NUTRITION PROGRAMS IN THE MUNICIPALITY OF SÃO PAULO DAS MISSÕES-RS: possibilities of reading

*Aline Beatriz Stock Eich<sup>1</sup>*

**RESUMO:** O presente trabalho tem como objetivo realizar um breve resgate histórico dos programas de alimentação escolar no Brasil, com ênfase para o contexto atual, do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), uma vez que, nessa nova estrutura, a preocupação com a segurança alimentar, a preservação da identidade cultural através de alimentos regionais, entre outros, têm se destacado. Nesse mesmo aspecto, em seus textos recentes, o PNAE surge com novas ações, como as parcerias entre as instituições de educação, as prefeituras e os agricultores familiares, que passam a fornecer parte dos alimentos para as escolas. Destaca-se ainda que, para a análise dessa política pública, foi selecionado um recorte espacial, o município de São Paulo das Missões, cuja estrutura fundiária é predominantemente de pequenas propriedades rurais, e as características socioeconômicas vêm ao encontro das propostas do PNAE, no que se refere ao desenvolvimento local.

**Palavras-chave:** Agricultura familiar. Políticas públicas. Programa Nacional para Alimentação Escolar (PNAE). Programa para Aquisição de Alimentos (PAA).

**ABSTRACT:** This paper aims to conduct a brief historical review of school feeding programs in Brazil, with emphasis on the current context, the National School Nutrition Meals Program (PNAE), since in this new structure, the issues of food security, preservation of cultural identity through regional food and others have been a matter of great concern. In this same respect, in recent writings, PNAE comes up with new actions, such as partnerships between educational institutions, municipalities and farmers who provide some of the food for schools. Note also that for the analysis of public policy a spatial area was selected, the town of São Paulo das Missões, whose agrarian structure consists mainly of small farms and the socioeconomic characteristics meet the proposals of PNAE with regard to local development.

**Keywords:** Family farming. Brazilian School Nutrition Program. Public policies.

### 1 INTRODUÇÃO

As primeiras ações governamentais direcionadas à alimentação e à nutrição no Brasil surgem, paralelamente ao agravamento da fome e desnutrição no país, quando essas são reconhecidas como um grave problema social que não comprometia somente a saúde das crianças, mas também toda a esfera educacional (cognitivos, motores), a aprendizagem como um todo.

O presente trabalho tem como objetivo realizar um breve resgate histórico dos programas de alimentação escolar no Brasil, com ênfase para o contexto atual, ou seja, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), uma vez que, nessa nova estrutura, a preocupação com a segurança alimentar, a preservação da identidade cultural através de alimentos regionais, entre outros, têm se destacado. Em seus novos textos sur-

---

<sup>1</sup> Licenciada em Geografia – Universidade Federal de Santa Maria/UFSM. Mestranda em Desenvolvimento Regional – Faculdades Integradas de Taquara/FACCAT – Bolsista Capes. E-mail:beatriceich@hotmail.com.

ge também, nesse mesmo aspecto, uma parceria entre as instituições de educação, prefeituras e os agricultores familiares, que passam a fornecer parte dos alimentos para as escolas.

Nesse sentido, percebe-se na parceria com os agricultores familiares uma forma de incentivo, um fomento ao desenvolvimento local, visto que muitas dessas famílias não possuíam mais alternativas de produção nem mercado consumidor, refletindo por vezes um espaço economicamente estagnado.

É nesse aspecto que as políticas públicas surgem, visando responder a demandas, principalmente dos setores marginalizados da sociedade, considerados como vulneráveis (PEIXINHO, 2013).

Diante dessas proposições, surge o interesse em evidenciar a Política Pública do Programa Fome Zero, que através do FNDE e manifestada no PNAE tem influenciado a dinâmica das unidades de produção familiar no município de São Paulo das Missões, localizado a noroeste do Rio Grande do Sul, na Microrregião Geográfica de Cerro Largo. Figura 1.

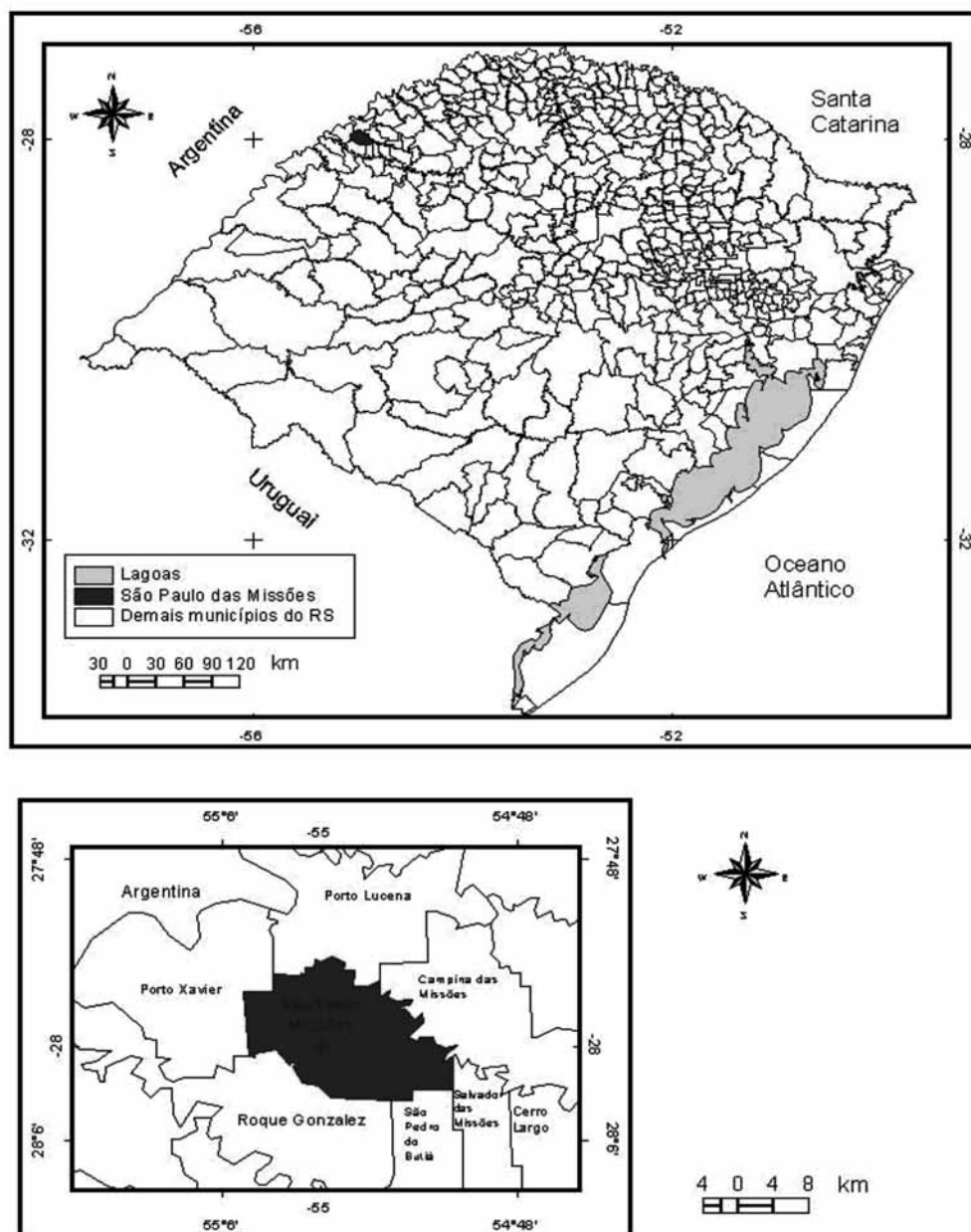


Figura 1 - Localização Geográfica de São Paulo das Missões-RS.  
Fonte: FEE, 2014.

Trata-se de um município de pequena extensão territorial, cuja população total em 2010, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), era de 6.364, dos quais 4.165 vivem na área rural e apenas 2.199 vivem na zona urbana, destacando-se ainda que a estrutura fundiária é predominantemente de pequenas e médias propriedades rurais, constituídas por unidades de produção familiar.

Nessa perspectiva, foram analisados neste recorte espacial, os critérios de inserção das famílias de agricultores no PNAE e ações; Programa da Alimentação Escolar (PAE); Programa para Aquisição de Alimentos (PAA) bem como o que diz a lei 11947/2009, que regulamenta o programa; como são realizadas as chamadas; quantas escolas são atendidas pelos produtos da agricultura familiar; o que diz o manual da agricultura familiar, entre outros fatores importantes que inevitavelmente surgem ao longo da elaboração de um trabalho.

É nessa perspectiva que o presente estudo se desenvolveu através de etapas. A fase inicial constituiu-se do aprofundamento das discussões teórico-metodológicas, buscando aprofundar o marco teórico da investigação via consulta bibliográfica bem como a relação estabelecida pelos autores segundo as suas percepções e implicações sobre o tema. Para tal, utilizou conceitos básicos como: políticas públicas, agricultura familiar, programas governamentais, entre outros.

Definida a linha teórica, estabeleceu-se a coleta de dados e informações, que estão alicerçadas em fontes primárias e secundárias, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que permitiu um levantamento sobre educação, população, indicadores econômicos, entre outros, bem como a Fundação de Economia e Estatística (FEE), que igualmente permitiu a coleta de dados ligados, nesse caso, à agropecuária principalmente e por fim à Fundação Nacional de Desenvolvimento para a Educação (FNDE), que através de seus canais midiáticos proporcionou o livre acesso a informações sobre seus diversos programas, particularmente o PNAE e o PAA, fornecendo dados municipais, estaduais e federais.

## 2 REVISITANDO AS MATRIZES TEÓRICAS NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

“Políticas públicas” são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público, regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de fi-

nanciamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos (TEIXEIRA, 2002).

No entanto, não podemos esquecer que as intervenções, declarações, vontades e ações desenvolvidas pelas políticas públicas nem sempre convergem para um mesmo eixo, ou seja, para um mesmo ponto de interesse. Pelo contrário, são normalmente impregnadas de interesses, dogmas e externalidade.

Nessa perspectiva surgem alguns autores que chamam nossa atenção para fatores que devem ser considerados para a elaboração de uma política pública; são os denominados contextos, que, segundo Mainardes (2006), constituem-se em: contexto da influência, da produção do texto e contexto da prática.

Assim, para Mainardes (2006), o contexto da influência é onde normalmente as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos construídos. No entanto, frequentemente esse contexto está relacionado com interesses e carregado de ideologias dogmáticas. Há nesse contexto uma disputa de influências entre os grupos para definir finalidades; também é o palco onde os conceitos se formam e adquirem legitimidade.

A produção do texto, ainda sob a ótica de Mainardes (2006, p. 52),

[...] normalmente está articulada com a linguagem do interesse público mais geral. Os textos políticos, portanto, representam a política. Essas representações podem tomar várias formas: textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, vídeos etc. Tais textos não são, necessariamente, internamente coerentes e claros e podem também ser contraditórios.

Nesse sentido, surge o último contexto, o da prática, que, de acordo com Ball e Bowe (1992), é onde a política está sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original. Neste artigo, iremos enfatizar o contexto da prática em que ocorre o PNAE em um município do RS.

De qualquer forma, as políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais. Como o poder é uma relação social que envolve vários atores com projetos e interesses diferenciados e até con-

traditórios, há a necessidade de mediações sociais e institucionais para que se possa obter um mínimo de consenso e, assim, as políticas públicas possam ser legitimadas e obter eficácia (TEIXEIRA, 2002).

Sobre as disputas por poder, interesses próprios, essas sempre irão permear as estruturas políticas, uma vez que “quem detém o poder político detém também o econômico”. Além disso, segundo Rua (1998), por mais óbvio que possa parecer, as políticas públicas são ‘públicas’ e não privadas ou apenas coletivas. A sua dimensão ‘pública’ é dada não pelo tamanho do agregado social sobre o qual incidem, mas pelo seu caráter “imperativo”. Isso significa que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público.

Nessa perspectiva, numa visão mais simplista, segundo a mesma autora, políticas públicas (*policies*) são *outputs*, resultantes de atividades políticas (*politics*), compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores (RUA, 1998).

Assim, elaborar uma política pública não é uma tarefa muito fácil; para Teixeira (2002), significa definir quem decide o que, quando, com que consequências e para quem. São definições relacionadas com a natureza do regime político em que se vive, com o grau de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente.

As políticas públicas são oriundas de recursos e interesses públicos, e embora se desenvolvam num contexto antagônico, torna-se cada vez mais difícil reconhecer ou separar o limite do interesse privado do público. Desse conflito nasce a necessidade da sociedade civil e do próprio poder público discutir a elaboração ou implementação de políticas, salientando que esses debates devem sair da esfera dos espaços restritos aos governantes e ocorrer num espaço mais alternativo, onde todos os cidadãos possam participar.

No entanto, quando a sociedade civil é convidada a participar desse processo, alguns aspectos precisam ser considerados. Nesse sentido, Teixeira (2002, p. 04) é enfático citando como exemplo:

- (i) Identidade – iniciativas de proposições para responder questões constituem um elemento importante no processo de formação de identidade coletiva dos atores sociais.
- (ii) Plataformas Políticas – as políticas públicas expressam o sentido do desenvolvimento histórico-social dos atores sociais na disputa para construir a hegemonia; refletem, pois, as concepções que têm do papel do Estado e da sociedade civil, constituindo programas de ações que respondem as suas carências e demandas.

(iii) Mediações Institucionais – as políticas públicas traduzem mediações entre interesses e valores dos diversos atores que se defrontam em espaços públicos para negociar soluções para o conjunto da sociedade ou determinados grupos sociais.

(iv) Dimensão Estratégica – as políticas públicas diretamente ligadas ao modelo econômico e à constituição de fundos públicos assumem aspecto estratégico, quando se constituem referência e base para a definição de outras políticas ou programas em determinadas áreas. As opções estratégicas devem considerar, ao mesmo tempo, as inovações tecnológicas e a reestruturação produtiva e os seus efeitos sobre o emprego e o agravamento das desigualdades sociais, buscando-se alternativas que redirecionem o emprego não apenas da forma compensatória, que torna seus beneficiários meros objetos da assistência, mas que os tornem cidadãos ativos, contribuindo, através de novas formas de inserção social, para o desenvolvimento da sociedade.

Uma vez entendido, todo o processo que envolve as políticas públicas, o conceito desse, segundo a percepção dos autores discutidos, a forma como são elaboradas, como devem ser implementadas, cabe neste momento de construção particularizar o debate, atingindo assim o objetivo inicial deste trabalho, a análise do PNAE.

### 3 DA AGRICULTURA FAMILIAR AO PNAE

No mundo globalizado, que proporcionou a formação de uma nova hierarquia dos espaços Dowbor (1998), o papel dos municípios e das comunidades locais tornou-se cada vez mais decisivo na busca do desenvolvimento de nossas sociedades. Para Frey (2010, p. 263-264):

Em função dos programas de ajuste estrutural que foram implementados sem boa parte dos países nas últimas décadas, envolvendo políticas de austeridade, desregulação, privatização e uma retração geral do Estado da esfera econômica, o setor público está sofrendo grandes transformações, sobretudo um aumento da dependência em relação às decisões de agentes econômicos privados. Esta dependência se revela ainda mais grave nas áreas rurais, onde o setor privado é o principal responsável pela modernização da agricultura nas últimas décadas e onde, por outro lado, a presença do Estado como agente de modernização, sobretudo por meio a prestação dos serviços públicos básicos à população rural, é bastante limitada.

Assim, ocorre a necessidade de novos arranjos institucionais e políticas agrícolas paralelas que tentam atender as necessidades específicas desses setores mais

vulneráveis. Exemplos disso são as Secretarias de Agricultura Familiar, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) ou, respectivamente, as políticas de agricultura familiar e de reforma agrária. A criação de estruturas e práticas paralelas a esses setores mais marginalizados permitiu, dessa maneira, atender pelo menos parcialmente essas demandas crescentes, sem, entretanto, requerer o questionamento dos fundamentos do modelo agrícola produtivista, baseado nas grandes propriedades e na monocultura e orientado à exportação, que continua a dominar e orientar a política agrícola do Brasil tanto econômica como ideologicamente (ABRAMOVAY, 2001).

Nesse sentido, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) caracteriza-se como a política pública de maior longevidade do país na área da segurança alimentar e nutricional, sendo considerado um dos mais abrangentes e duradouros programas na área de alimentação escolar do mundo (PEIXINHO, 2013).

O PNAE tem se consolidado e expandido nos últimos anos e, segundo o autor citado anteriormente, entre 1995 e 2010, o PNAE ampliou sua cobertura populacional de 33,2 milhões para 45,6 milhões de escolares, enquanto a alocação de recursos financeiros passou de 590,1 milhões para 3 bilhões de reais.

Durante esse período, surgiram avanços considerados importantes ao desenvolvimento do PNAE, entre eles pode-se citar: estabelecimento de critérios técnicos e operacionais; fortalecimento dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) no controle social; estratégias normativas para a ação de nutricionista como responsável técnico e a criação de Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE).

Concomitante a esses avanços, a sanção da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, por sua vez, trouxe novas perspectivas para o PNAE, como a extensão do programa para toda a rede pública de Educação Básica e de jovens e adultos, e a recomendação de que no mínimo 30% do repasse do FNDE sejam investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar.

Quando se fala em avanços no programa, leva-se em consideração todo o histórico da alimentação escolar, principalmente no Brasil, e nesse caso não podemos esquecer o elevado grau de dependência que o país possuía em nível internacional.

Nesse aspecto, foi longa a trajetória do programa, o momento que melhor expressa essa dependência:

[...] foram os anos de 1955 até 1970 que foram de total e nítido predomínio da participação de organismos internacionais no PNAE. Pode-se dizer que o mesmo teve uma primeira etapa, iniciada na

década de 1950, caracterizada pela presença de recursos provenientes do *United Nations Children's Fund* (UNICEF) chamado no Brasil de FISI – Fundo Internacional de Socorro à Infância. A década de 1960 pode ser vista como uma segunda etapa do programa, marcada fortemente pela presença de alimentos provenientes dos Estados Unidos da América, entre os quais do Programa “Alimentos para a Paz”, financiado pela *United States Agency for International Development* (USAID), e do Programa Mundial de Alimentos (PMA) da Organização das Nações Unidas (ONU), os quais forneciam a quase totalidade dos gêneros consumidos pelos escolares brasileiros (PEIXINHO, 2013, p. 910).

Outro processo que pode ser entendido como um avanço para o programa foi a promulgação anterior à de 2009, da Lei 8.913 de 1994, que prevê a administração da alimentação escolar de forma descentralizada, ou seja, na qual cada instituição é responsável pela aquisição dos alimentos, distribuição, nesse sentido proporcionando uma alimentação mais específica, mais local, além de possibilitar a inclusão das pequenas empresas, do comércio local e principalmente dos pequenos produtores rurais.

É nesse sentido que a compra de alimento pelos municípios, estados, escolas para a merenda escolar, adquiridos da agricultura familiar, vem sendo percebida também como uma forma de desenvolvimento local. Pois tem permitido a (re) inserção de muitas unidades de produção familiar que se encontravam sem perspectivas de desenvolvimento.

Dessa forma, o esforço em envolver os produtores, as associações e as cooperativas locais no mercado institucional de compra de alimentos para a merenda escolar tem se apresentado de diversas maneiras, mas principalmente com o apoio de instituições de pesquisa, como os Institutos ou Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) dos estados, que possibilitam a organização, o aprimoramento da produção e a participação de concorrências para a aquisição de alimentos para o fornecimento da alimentação escolar. Algumas prefeituras optaram também por criar leis municipais de incentivo à associação de agricultores locais, outras dão assistência técnica para a produção e a comercialização, e algumas também utilizam programas governamentais, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Dentro dessa proposta de inclusão da produção local, o cardápio da alimentação escolar acaba resgatando a cultura alimentar regional e também promovendo ganhos em termos nutricionais (PEIXINHO, 2013).

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) constitui uma das ações do Programa Fome Zero, que

visa atender as populações em situação de insegurança alimentar e nutricional. O PAA é uma política pública que busca fortalecer a agricultura familiar e atender aqueles que não têm acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias.

O PAA foi instituído pelo art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, sendo que uma das finalidades é o incentivo à agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção sustentável, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda.

Para participar do programa, as famílias produtoras devem estar enquadradas no Programa Nacional de Agricultura Familiar – PRONAF, sendo identificadas como agricultores familiares ou acampados da Reforma Agrária, podendo ser aquilombados, pescadores artesanais, silvicultores, extrativistas, quilombolas e assentados. Essa identificação é comprovada por meio da Declaração de Aptidão ao PRONAF/ DAP, que pode ser obtida junto a instituições previamente autorizadas (PEREIRA; LOURENZANI, 2014).

#### **4 ANÁLISE E PERSPECTIVAS DO PNAE EM SÃO PAULO DAS MISSÕES/RS: O CONTEXTO DA PRÁTICA**

Como anunciamos anteriormente, analisaremos o contexto em que ocorre o PNAE no município de São Paulo das Missões/RS. É no contexto da prática que a política está sujeita à interpretação e à recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original. São os efeitos da implantação do PNAE, que abordaremos nesta seção.

Conforme o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o Programa de Aquisição de Alimentos, criado em 2003 pela lei 10.696, tem a finalidade de promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar.

Para o alcance desses dois objetivos, o programa através da prefeitura municipal, via chamada pública, compra alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e destina-os às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino. O PAA também contribui para a constituição de estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares e para a formação de estoques pelas organizações da agricultura familiar. Além disso, o programa promove o abas-

tecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos; fortalece circuitos locais e regionais e redes de comercialização; valoriza a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos; incentiva hábitos alimentares saudáveis e estimula o cooperativismo e o associativismo. O orçamento do PAA é composto por recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

A execução do programa pode ser feita por meio de seis modalidades de operação: (i) compra direta da agricultura familiar, (ii) apoio à formação de estoques pela agricultura familiar, (iii) incentivo à produção e ao consumo de leite (PAA – Leite), (iv) compra institucional, (v) compra com doação simultânea e (vi) aquisição de sementes (Manual da Agricultura Familiar, 2009).

No município de São Paulo das Missões, a modalidade operacionalizada do PAA é a compra direta dos agricultores, ou seja, os agricultores familiares enquadrados no PRONAF vendem seus produtos ao governo federal por meio das secretarias municipais (agricultura, educação, assistência social...).

O programa começou a ser operacionalizado na área em 2009 com poucas famílias, uma vez que a política pública era recente, fato que causou desconfiança por parte de alguns agricultores e cooperativas.

Contudo, no que se refere ao PNAE na área social, a presença do programa tem significado uma maior adesão à alimentação escolar por parte dos alunos, um maior interesse e envolvimento da comunidade escolar, como pais e professores, com o objetivo de que a escola ofereça uma alimentação nutritiva e de boa aceitação. Além disso, o PNAE pode resultar em um impacto positivo para a economia local a partir da compra de alimentos de produtores locais, como destacado anteriormente. Dessa forma, é importante ressaltar que investimentos isolados não geram os impactos positivos necessários para que a gestão, em todos os seus aspectos, possa ser considerada eficiente. Apenas a política pública, nesse caso, particular, não é suficiente; muitas famílias de agricultores têm dificuldade de acesso à sede do município e de acesso a tecnologias digitais, haja vista o afastamento de algumas comunidades rurais, o que inviabiliza a participação individual no processo todo, desde a chamada pública, que se dá via internet através de edital, até mesmo o momento em que seria necessário o transporte/escoamento da produção para as escolas, secretarias e outras instituições na zona urbana do município.

Nessa perspectiva, cabe evidenciar como é realizado o processo de aquisição dos produtos da agricultu-

ra familiar para os escolares. Segundo o Manual da Agricultura Familiar, a compra para a alimentação escolar está regulamentada pela Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da Educação Básica no âmbito do PNAE. Com base na resolução supracitada, são definidas as etapas e o modo de funcionamento apresentados a seguir: (i) quem compra? (ii) quem vende? (iii) passo a passo no qual são estabelecidos alguns critérios a serem cumpridos.

No contexto descrito, destacam-se: (a) o orçamento quase trata de um levantamento dos recursos orçamentários disponíveis; (b) articulação entre os atores sociais, que pode ser entendido como um mapeamento dos produtos da agricultura familiar; (c) o cardápio, (d) pesquisa de preço; (e) chamada pública; (f) elaboração do projeto de venda; (g) recebimento e seleção dos projetos de venda; (h) mostra para controle de qualidade; (i) contrato de compra; (j) entrega dos produtos, que inclui o termo de recebimento e pagamento dos agricultores.

A participação das famílias nesse processo é controlada inicialmente pela prefeitura municipal através das secretarias de educação e da agricultura, que tentam organizar dados sobre o número de famílias que participam das vendas, os produtos que são comprados e os cadastros das famílias. No entanto, os dados mais específicos não são expostos no portal da prefeitura municipal de São Paulo das Missões. No que se refere às informações, é possível visualizar somente a chamada pública para a compra, o resultado desse processo, como exemplo, o nome da cooperativa ou do indivíduo, quando for o caso, a porcentagem dos recursos utilizados, se esses ultrapassam os 30% determinados como mínimo, bem como o número exato de famílias que já foram cadastradas, conforme especificações do manual da agricultura familiar (Governo Federal), não constam em nenhuma lista de acesso público estão, nem os afixados em murais da prefeitura ou secretarias.

As informações que podem ser acessadas constam apenas no site do Ministério da Educação, no Relatório da Delegação Estadual de Alunados por Ação do Programa, que fornece o número de alunos por município que são beneficiados pelo PNAE (Figura 1).

Em relação a essa falta de transparência verificada nos processos que envolvem o PNAE no município em análise, Frey (2009, p. 265) assegura em seus trabalhos que:

[...] Eventuais negociações referentes a melhorias das condições de vida no campo, em nível local, ocorrem em escalas maiores, em articulações nebulosas e pouco transparentes entre governo federal e as elites estaduais ou municipais. Isto significa que os próprios afetados pelas políticas em favor do meio rural estão habitualmente excluídos deste processo político, impossibilitando um efetivo controle social por parte da população rural.

Como destacado logo no início deste trabalho, a população de São Paulo das Missões ao longo dos anos vem apresentando uma estrutura etária, conforme o IBGE (2010), constituída de idosos e crianças. Para melhor compreendermos a situação, vejamos os dados do IBGE (2010), que já contabilizavam 1.052 pessoas na faixa etária dos 50-59 anos e 1.137 dos 60 anos em diante. Para um município com pouco mais de 6 mil habitantes, pode-se considerar que a população está envelhecendo. Cabe-nos destacar a dificuldade que essas pessoas mais idosas apresentam em lidar com as tecnologias, uma vez que não tiveram desde cedo acesso e educação informatizada e quase a totalidade sempre habitou a zona rural. O reflexo hoje é a dificuldade de acessar e entender os mecanismos e burocracias estabelecidos pelo município e/ou secretarias para realizar o cadastro no programa ou buscar maiores informações sobre o mesmo. Não obstante, o município não disponibiliza informações básicas de processos e etapas já concluídos das famílias cadastradas em seu site, diferentemente de outras prefeituras. Assim, como afirmou Frey anteriormente, os sujeitos (rural), os principais interessados ou que deveriam ser beneficiados pela política, são excluídos dessa, impedindo um controle social por parte desses do que deveria ser e por vezes não é.

Nessa perspectiva, observa-se o quadro abaixo, como material informativo do Programa (PNAE), de acesso livre, disponibilizado no site do Ministério da Educação (MEC). Um dos poucos materiais sobre o município em estudo vem demonstrando mais uma vez a falta de transparência das secretarias municipais responsáveis, que não se (re)organizam a fim de permitir que todo ou qualquer cidadão possa acompanhar os processos pertinentes ao PNAE e ao PAA na esfera local.

NOME DA ESCOLA	CRECHE		PRÉ-ESCOLAR		FUNDAMENTAL		MÉDIO		AEE TOTAL	
	Parcial	Integral	Parcial	Integral	Parcial	Integral	Parcial	Integral		
EMEF. Santa Cecília	0	0	16	0	78	0	0	0	2	96
EMEF. São José	0	0	5	0	119	0	0	0	0	124
EEEB. Prof. Francisco José Damke	0	0	0	0	0	114	200	0	0	314
EMEF. Pe. Francisco Rieger	0	0	52	0	350	0	0	0	9	411
EMEF. Cristo	0	0	0	0	73	0	0	0	2	75
EMEI. Viva Vida	0	23	0	26	0	0	0	0	0	49
<b>TOTAL</b>	23		99		734		200		13	1069

Quadro 1 - Alunado por Ação do Programa Nacional de Alimentação Escolar-Consulta: 2014. Município de São Paulo das Missões/RS.

Fonte: Ministério da Educação/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/PNAE (2015).

A falta de informações ou/e a omissão dessas por parte de quem deveria fornecê-las ou expô-las em lugares mais visíveis e de fácil acesso a toda a comunidade nos leva a repensar toda a dinâmica e fragilidade das estruturas e dos agentes políticos/administrativos envolvidos. Enquanto os investimentos públicos e, por conseguinte, os fluxos de mais-valia beneficiam em regra geral “algumas firmas ou pessoas, que não são obrigatoriamente locais”, a sociedade local acaba ‘descapitalizada’, proporcionando um ‘esvaziamento’ político local (SANTOS, 2002).

Dessa maneira, a fragilidade da cidadania rural está relacionada à quase inexistência de uma esfera pública nas áreas rurais em que conflitos em torno da distribuição de tais recursos públicos, pela sua própria inexistência, por vezes, poderiam ser travados. O homem do campo, em sua grande maioria, está desarmado diante de uma economia cada vez mais modernizada, concentrada e desalmada, incapaz de se premunir contra as vacilações da natureza, de se armar para acompanhar os progressos técnicos e de se defender contra as intempéries externas e internas (SANTOS, 2007a).

A consequência é uma estrutura agrícola-rural caracterizada, de um lado, pela concentração do capital e da terra em poucas mãos e, de outro, pelo aumento da pobreza e miséria no campo e dos fluxos migratórios do campo para as grandes cidades (SANTOS, 2007b).

Em nosso recorte espacial, ocorre o mesmo processo e consequência descritos por Santos, expandindo-se cada vez mais os fluxos migratórios do campo para a cidade, implicando a diminuição da população, principalmente da faixa etária jovem, de forma que apenas crianças e idosos permanecem na cidade e no campo. A preocupação com a mão de obra no campo ocorre em função do município possuir uma estrutura fundiária,

predominantemente de pequenas propriedades rurais, sendo que a concentração de pessoas se dá no campo, de onde provém a maior parte dos recursos financeiros do município.

De acordo com o censo do IBGE (2010), a população residente na área rural em São Paulo das Missões era de 4.165 pessoas, enquanto na zona urbana residem 2.199. Destaca-se que o desenvolvimento local atualmente vem sendo incentivado através do PNAE via aquisição de produtos da agricultura familiar e torna-se extremamente importante observar o comportamento, a dinâmica e a organização espacial dessa área, uma vez que essa implica chances de crescimento econômico para o município. Se há deslocamentos populacionais, cabe à administração pública e à própria comunidade buscarem identificar onde estão os problemas e juntos, com transparência, tentar resolver ou minimizar os impactos causados por esses.

Em relação à ampliação da participação social nas políticas direcionadas para o meio rural, por exemplo, pode ser realizada por meio da criação dos Conselhos de Desenvolvimento Rural. Todavia, no campo, a participação popular mostra-se sobremaneira delicada, uma vez que, além do problema da habitual elitização da política, a participação dos agricultores está dificultada pela própria distância espacial entre as unidades produtivas e as cidades onde as decisões que os afetam vêm sendo tomadas (ABRAMOVAY, 2001).

E ainda nessa perspectiva, segundo Frey (2007, p. 03):

Apesar de alguns avanços no âmbito da proteção social por iniciativas da União, como no caso da aposentadoria rural, das políticas públicas de apoio à agricultura familiar bem como do programa Bolsa Família, não existem de fato arenas políti-



cas em nível local capazes de integrar o homem rural aos processos de gestão e de políticas públicas, a exemplo do que ocorreram nas cidades com a ampliação dos mecanismos de participação popular na gestão urbana no processo de democratização dos últimos vinte anos.

Assim, se acreditássemos que efetivamente os conselhos dessem conta da transparência política e da participação idônea livre de ideologias políticas partidárias, ainda que houvesse uma multiplicação dos conselhos como ocorreu em 2001. Abramovay (2001) afirma que tais conselhos existiram em um quinto dos municípios brasileiros. A sua efetividade como instrumento de elaboração de políticas públicas ou de controle social dos órgãos públicos relacionados à agricultura poderia ser contestada, uma vez que os próprios conselheiros são frequentemente mal informados, pouco representativos, indicados pelos que controlam a vida social da organização ou localidade em questão, mal preparados para o exercício de suas funções ou, o que parece tão frequente, uma mistura de cada um desses elementos (RUA, 2003).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verificou-se, neste estudo, a fragilidade das Políticas Públicas frente à sua aplicação, a falta de transparência dos municípios e secretarias, a desconfiança destes órgãos em liberar informações seja por e-mail, telefone ou mesmo no portal do município. Esses obstáculos têm dificultado o acompanhamento do PNAE, tanto pelos agricultores como pelo restante da sociedade que se interessa pelo processo.

A Política Pública do PNAE tem entre seus objetivos o desenvolvimento local, uma vez que proporciona uma alternativa de desenvolvimento para os pequenos produtores. A expectativa de que o programa dê certo é muito grande por parte dos produtores, que inicialmente o viram com desconfiança. Num primeiro momento, não podemos afirmar que há um descontentamento dos agricultores, pois, como afirmou Abramovay (2001), muitos desses agricultores não se organizam para obter resultados ou a fim de representatividade, outros são mal informados, o que gera uma atmosfera de controle, manipulação de dados pelas secretarias que, na maioria das vezes, nem chegam ao conhecimento dos agricultores, a não ser via pesquisas acadêmicas, que acabam revelando a fragilidade e a falta de idoneidade de quem teria que ter a responsabilidade de administrar e gerir todo o processo que envolve os programas aqui analisados.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, p. 121-140, 2001.
- BALL, S. J.; BOWE, R. Subject departments and the "implementation" of National Curriculum policy: an overview of the issues. **Journal of Curriculum Studies**, London, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.
- BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. **Reforming education & changing schools**: case studies in policy sociology. London: Routledge, 1992.
- BRASIL. **Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003**. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.696.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.696.htm)>. Acesso em: 04 abr. 2012b.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm)>. Acesso em: 11 abr. 2012c.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 11.947 de 16 de junho de 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm)>. Acesso em: 13 jan. 2015.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 8913 de Junho de 1994**. Legislação Federal. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar.
- \_\_\_\_\_. **Manual da agricultura familiar**: aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar. Brasília, DF: Ministério da Educação-Fundo Nacional para Desenvolvimento da Educação (FNDE), Fundo Nacional para Alimentação Escolar (PNAE), 2009.
- BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Alimentação Escolar**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/>>. Acesso em: 13 jan. 2015.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE nº 38 de 16 de julho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=8166-res038-16072009-pdf&category\\_slug=junho-2011-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8166-res038-16072009-pdf&category_slug=junho-2011-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 13 jan. 2015.
- CASTELLS, M. **A Questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1983. (Coleção Pensamento Crítico, v. 48).

- \_\_\_\_\_. **A Sociedade em Rede**: a era da informação: economia, sociedade e cultura. v. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- DOWBOR, L. **A reprodução social**: propostas para uma gestão descentralizada. Petrópolis: Vozes, 1998.
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA/(FEE). **Mapa-base do Município de São Paulo das Missões/RS**. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/rs-em-mapas-e-dados/baseados>>. Acesso em: 25 jun. 2013.
- FREY, K. Development, good governance and local democracy. **Brazilian Political Science Review**, v. 2, n. 2, 2008. Disponível em: <<http://www.bpsr.org.br/english/revista/natural.htm>>. Acesso em: 15 ago. 2009.
- \_\_\_\_\_. Governança urbana e participação pública. **RAC-eletrônica – Revista de administração Pública**, v. 1, n. 1, 2007. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/periodicos/arq\\_pdf/a\\_629.pdf](http://www.anpad.org.br/periodicos/arq_pdf/a_629.pdf)>. Acesso em: 25 jan. 2008.
- \_\_\_\_\_. Governança pública e sustentabilidade socioambiental no campo? **Estud. Soc. e Agric.** Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 261-287, 2010.
- \_\_\_\_\_. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, jun. 2000.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA/IBGE. **Censo Demográfico**, 2010.
- MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Revista Educ. Soc.**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.
- PEREIRA, M. E. P. de G.; LOURENZANI, A. E. B. S. Desafios e Perspectivas do Programa de Aquisição de Alimentos no Município de Tupã/SP. **Revista Ciência e Natura**, Santa Maria, v. 36, n. 2, p. 230-240, maio/ago. 2014.
- PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 909-916, 2013.
- \_\_\_\_\_. **Resolução CD/FNDE nº 26 de 17 de Junho de 2013**. Dispõe sobre o atendimento da Alimentação Escolar aos Alunos da Educação Básica, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar PNAE.
- RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2009. 130 p.
- \_\_\_\_\_. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, Maria das Graças; VALADÃO, Maria Izabel. **O Estudo da Política**: Temas Selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.
- RUA, M. Graças; AGUIAR, Alessandra T. “A Política Industrial no Brasil 1985-1992: Políticos, Burocratas e Interesses Organizados no Processo de Policy Making”, **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 12, jul./dez. 1995.
- \_\_\_\_\_. SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Editora da USP, 2007a. (Coleção Milton Santos, v. 8).
- \_\_\_\_\_. **Economia espacial**: críticas e alternativas. São Paulo: Editora da USP, 2007b. (Coleção Milton Santos, v. 3).
- \_\_\_\_\_. **A natureza do espaço**: técnica e tempo: razão e emoção. São Paulo: Editora da USP, 2002. (Coleção Milton Santos, v. 1).
- TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **Revista AATR**, 2002. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/57253448/03-Aatr-Pp-Papel-Politic-Publicas>>. Acesso em: 17 ago. 2015.
- TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo a produção. **Saúde Soc.** São Paulo, v. 19, n. 4, p. 933-945, 2010.