



**FUNDAÇÃO
UNIVERSIDADE
FEDERAL DE
MATO GROSSO DO SUL**

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS

MESTRADO EM CONTABILIDADE

LEÃO MALDONADO

**DESAFIOS E OPORTUNIDADES DAS COMPRAS
GOVERNAMENTAIS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DA
AGRICULTURA FAMILIAR SOB A LENTE DA TEORIA DA
ESTRUTURAÇÃO**

LINHA DE PESQUISA: CONTROLE GERENCIAL.

CAMPO GRANDE, MS

2019

LEÃO MALDONADO

**DESAFIOS E OPORTUNIDADES DAS COMPRAS
GOVERNAMENTAIS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DA
AGRICULTURA FAMILIAR SOB A LENTE DA TEORIA DA
ESTRUTURAÇÃO**

Estudo de Caso: Prefeitura Municipal de Campo
Grande/MS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Ciências Contábeis da Escola de
Administração e Negócios (ESAN) da Universidade
Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) como parte
dos requisitos para obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Miguel Renda dos Santos

LINHA DE PESQUISA: CONTROLE GERENCIAL.

CAMPO GRANDE, MS
2019

AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer ao meu pai Arnulfo Maldonado, “*In Memoriam*”, minha mãe Gregória Paulino, minhas filhas Gabriela Ribeiro Mendonça Maldonado e Daniela Ribeiro Mendonça Maldonado, meus irmãos, meus sobrinhos e sobrinhas.

Quero também agradecer imensamente à Professora Silvia Pereira de Castro Casa Nova por ter me ajudado no início da pesquisa, pois para mim era uma época difícil, pois estava afastado havia muito tempo da academia, sendo fundamental para que o trabalho chegasse a esse ponto.

Agradecer ao meu Orientador Luiz Miguel Renda dos Santos, à Professora Elisabeth de Oliveira Vendramin, à Professora Rosenery Loureiro Lourenço, à Professora Marcia Maria dos Santos Bortolucci Espejo e aos demais professores do programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da UFMS que me ajudaram a caminhar durante todo esse tempo até chegar à conclusão do trabalho.

Agradecer aos colegas da primeira turma do mestrado de ciências contábeis, pelo companheirismo e pela força para chegar até aqui.

Agradecer aos colegas do Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região, especialmente aos da Coordenadoria de Orçamento e Finanças.

Agradecer aos colegas do Observatório Social de Campo Grande, especialmente ao Hélio por ter me ajudado muito em todo o processo, bem como, aos colegas Otavio Jacques, Hélem Senna de Campos, Hugo de Oliveira, Nélon Martins da Fonseca, Arino Abrão da Fonseca e aos demais membros do Observatório Social.

Agradecer também aos professores que fizeram parte da banca de qualificação e que contribuíram muito para a condução deste trabalho: a Professora Mayra Batista Bitencourt Fagundes e o Professor Ricardo José Senna.

Por fim agradecer a Deus pela oportunidade de cursar o Mestrado em Ciências Contábeis.

RESUMO

No intuito de aproximar e fomentar as políticas públicas da alimentação escolar e da agricultura familiar, o Governo Federal publicou a Lei n.º 11.947/2009, apresentando mudanças nas práticas sociais das compras governamentais instituindo uma nova modalidade denominada “chamada pública” e a exigência de que, no mínimo, 30% dos valores repassados pelo Governo Federal para a alimentação escolar sejam gastos com a aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar. Tendo em vista essas mudanças o objetivo da pesquisa foi analisar e compreender os desafios, as oportunidades, e as dificuldades nas práticas sociais das compras governamentais (chamadas públicas) de alimentação escolar provenientes da agricultura familiar pela Prefeitura Municipal de Campo Grande, no estado de Mato Grosso do Sul, identificando as mudanças provocadas com a entrada em vigor da Lei 11.947/2009, bem como, os limitadores e os facilitadores para atingimento do mínimo de 30% dos recursos destinados à alimentação escolar aplicados na aquisição dos produtos advindo da agricultura familiar. A Teoria da Estruturação vem contribuir para analisar as práticas contábeis sob o enfoque voltado para o controle gerencial, principalmente em aspectos relacionados com o custo e o planejamento, tendo um olhar social, permitindo avaliar aspectos estruturais e de ação. A metodologia de pesquisa tem abordagem qualitativa e foi construída a partir de: técnicas de pesquisa bibliográfica; pesquisa documental; e pesquisa qualitativa básica utilizando entrevistas, grupos focais e observação direta. Foram conduzidas 12 entrevistas individuais e dois grupos focais, as cinco primeiras entrevistas tiveram um caráter exploratório e as outras sete foram conduzidas considerando um roteiro com questões embasadas na Teoria da Estruturação de Giddens, no pilar significação/comunicação com caráter mais interpretativista. Os resultados apontam que como a maioria dos municípios brasileiros, a Prefeitura de Campo Grande/MS, não consegue atingir o mínimo de 30% de compras da agricultura familiar ou manter a regularidade, quando atingido. Seno que principais dificuldades são: atraso na realização das chamadas públicas; dificuldades de transporte e de armazenamento; burocracia; licença sanitária; embalagens para transportar o produto; falta de planejamento; falta de liderança e de confiança por parte dos agricultores familiares. Outros resultados foram encontrados a partir da análise das evidências colhidas nas entrevistas elaboradas no guia com base na Teoria da Estruturação. As mudanças nas estruturas impactaram os agentes, que por sua vez, também impactaram nas estruturas, ocorrendo a estruturação, que para Giddens formam a dualidade da estrutura. Conclui-se que é necessário aprimorar a comunicação intra e inter-órgão (setorialidade) e trabalhar a logística, o planejamento e a gestão, tanto dos agricultores familiares como da prefeitura municipal para que seja realizado a chamada pública de acordo com o planejado, que resultará no estímulo de participação de um número maior de agricultores familiares. Com isso será possível atingir o objetivo que motivou a implantação da lei, ou seja, o desenvolvimento local, a geração do emprego, alimentação mais saudável aos alunos e a fixação do homem no campo.

Palavras-chave: Alimentação escolar. Agricultura familiar. Chamada pública. Compra governamental.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	5
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO	5
1.2 JUSTIFICATIVA	7
1.3 QUESTÃO DE PESQUISA	8
1.4 OBJETIVO GERAL E ESPECÍFICOS	8
1.5 CONTRIBUIÇÃO TEÓRICA	8
2 REVISÃO DA LITERATURA	10
2.1 REVISÃO BIBLIOMÉTRICA	12
2.1.1 COLETA DE DADOS PARA REVISÃO BIBLIOMÉTRICA.....	13
2.1.2 RESULTADOS E ANÁLISES DA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	16
2.2 ESTADO DA ARTE SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR, ALIMENTAÇÃO ESCOLAR e COMPRAS GOVERNAMENTAIS.....	19
2.2.1 AGRICULTURA FAMILIAR	19
2.2.2 PROGRAMA NACIONAL DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE).....	21
2.2.3 COMPRAS GOVERNAMENTAIS: O FUNCIONAMENTO DA CHAMADA PÚBLICA	23
2.2.4 PRINCIPAIS PESQUISAS SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR E ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.....	27
2.3 TEORIA DA ESTRUTURAÇÃO	32
3 METODOLOGIA.....	39
3.1 TIPO DE PESQUISA EMPREENDIDA.....	43
3.2 ESTRATÉGIAS DE COLETA DE EVIDÊNCIAS.....	45
4 COLETA DE DADOS.....	52
4.1 DADOS SOBRE O MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE.....	52
4.1.1 POPULAÇÃO RURAL, NÚMERO DE PRODUTORES RURAIS E AGRICULTORES FAMILIARES	52
4.1.2 NÚMERO DE ESCOLAS E CRECHES, QUANTIDADE DE ALUNOS ATENDIDOS E VALORES DOS REPASSES.....	53
4.1.3 INFORMAÇÕES SOBRE A CHAMADA PÚBLICA	54
4.2 DADOS DAS ENTREVISTAS.....	56
5. DISCUSSÃO DAS EVIDÊNCIAS	64
5.1 OS ATORES SOCIAIS COMO AGENTES DE MUDANÇA	64
5.2 PRINCIPAIS RESULTADOS.....	64
5.2.1 LEI N.º 11.947/2009	65
5.2.2 PREFEITURA DE CAMPO GRANDE/MS	66
5.3 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS	70
5.3.1 PILAR: SIGNIFICAÇÃO/COMUNICAÇÃO	70
5.3.2 SÍNTESE	75
5.3.3 ESTRUTURAÇÃO DAS CHAMADAS PÚBLICAS.....	75
6 DIVULGAÇÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA	77
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	80
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	83
ANEXOS	90

1. INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

A agricultura familiar tem como característica a predominância de mão de obra e gerenciamento por membros de uma família e está em plena expansão no Brasil e no mundo (RIBEIRO, CERATTI & BROCH, 2013; TOMASSETO, LIMA & SHIKIDA, 2009). Estima-se que existam pelo menos 570 milhões de propriedades rurais em todo o mundo, das quais mais de 500 milhões podem ser consideradas “agricultura familiar”. Em torno de 475 milhões dessas propriedades, tem área menor que dois hectares e opera apenas uma pequena parcela das terras agrícolas do mundo (LOWDER, SKOET & SINGH, 2014).

No Brasil, conforme França, Del Grossi e Marques (2009), utilizando como fonte o Censo Agropecuário de 2006 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), existiam 4.367.902 estabelecimentos de agricultores familiares representando 84,4% do total de propriedades rurais e ocupavam uma área de 80,25 milhões de hectares, ou seja, 24,3% da área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários (MDA/IBGE, 2009; SOUZA-ESQUERDO & BERGAMASCO, 2014).

A agricultura familiar é caracterizada pela legislação brasileira com a função de viabilizar a manutenção e apropriação de hábitos alimentares saudáveis, respeitando a cultura, às tradições e ainda ampliar o desenvolvimento local de forma sustentável (BRASIL, 2009; BRASIL, 2013). A agricultura familiar é uma alternativa modeladora de desenvolvimento menos excludente e ambientalmente mais equilibrado (BRASIL, 2009; BRASIL, 2013).

O Censo Agropecuário do IBGE de 2006 demonstra que a agricultura familiar produz 70% dos alimentos consumidos no Brasil, respondendo pela produção de: feijão, 70%; mandioca, 87%; produção de suínos, 59%; bovinocultura do leite, 58%; milho, 46%; aves e ovos, 50%; arroz, 30% (IBGE, 2009). Um novo censo agropecuário está sendo realizado, com previsão de divulgação sobre os dados da agricultura familiar em julho de 2019.

Em relação ao Mato Grosso do Sul, o Censo Agropecuário de 2016 apresenta que a agricultura familiar responde pela produção de 77% de mandioca, 70% de café, 55% de feijão, 55% de leite de vaca, 54% de leite de cabra, 51% de aves e 36% de suínos (IBGE, 2009). Já em relação ao município de Campo Grande-MS, pesquisas demonstram que menos de 4% dos alimentos comercializados são produzidos localmente, sendo que o volume de aquisições, de produtos de outras localidades, equivale a 200 milhões de reais (PERES, 2017).

Esses alimentos que são fornecidos pela agricultura familiar são destinados para os mais variados seguimentos, tais como, restaurantes, mercados, quitandas, feiras-livres, e programas governamentais, tais como, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), sendo que a pesquisa está delimitada ao PNAE, gerido pelo Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia do Governo Federal, que repassa verbas para as prefeituras, estados, Distrito Federal e escolas federais com a finalidade de complementar a aquisição da alimentação escolar (BRASIL, 2009).

Tendo em vista essas potencialidades de produção, o Governo Federal buscou unir o mundo da agricultura familiar e da alimentação escolar através do PNAE incorporando a agricultura familiar na política pública da alimentação escolar através da Lei n.º 11.947/2009.

O objetivo dessa união é estimular a agricultura familiar, no sentido de induzir e potencializar a afirmação da identidade com a redução da pobreza e da insegurança alimentar no campo, a (re)organização de comunidades, inclusive dos povos indígenas e quilombolas, incentivando à organização das famílias agricultoras e o fortalecimento do tecido social, bem como a dinamização das economias locais, ampliando a oferta de alimentos de qualidade e a valorizar a produção familiar (BRASIL, 2009; BRASIL, 2013; SARAIVA et al., 2013; FERIGOLLO et al., 2017).

Nesse processo, as nutricionistas exercem um papel fundamental, pois são as responsáveis pela elaboração do cardápio no qual estão contemplados os produtos da agricultura familiar. A responsabilidade técnica pela alimentação escolar cabe ao este profissional, com a utilização de gêneros alimentícios básicos que são aqueles indispensáveis à promoção de uma alimentação saudável e adequada, respeitando as referências nutricionais, os hábitos alimentares da localidade, a cultura e a tradição de alimentação da localidade. Além disso, deve ser levada em consideração a sustentabilidade, sazonalidade e diversificação agrícola da região, conforme estabelecidos nos artigos 11 e 12 da Lei n.º 11.947/2009 e no artigo 14 da Resolução n.º 26/2013. (BRASIL, 2009; BRASIL, 2013; PROCOPIO et al., 2015).

O PNAE é considerado uma das políticas pública mais antiga do Brasil e um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo, tanto em números de pessoas, quanto em volume de recursos alocados (SARAIVA et al., 2013; VILLAR et al., 2013; BEVILAQUA & TRICHES, 2014; CARVALHO & SILVA, 2014), oferecendo alimento gratuito para todos os alunos das escolas públicas brasileiras (TOYOYOSHI, 2013), tendo um caráter universal, em atendimento as diretrizes da alimentação escolar previstas no inciso III do artigo 2º da Lei n.º 11.947/2009 (BRASIL, 2009).

A conexão do mundo da agricultura familiar com a alimentação escolar foi facilitada com a publicação da Lei n.º 11.947/2009, que, além de exigir, a utilização de no mínimo 30% das verbas federais nas compras da alimentação escolar, estabeleceu inovações relevantes no tocante a simplificação nos procedimentos das compras governamentais e do fortalecimento da agricultura familiar (BACCARIN et al., 2017; MOSSMANN et al., 2017).

Essa inovação minimizou, mas não extinguiu as dificuldades burocráticas de aquisição de alimentação escolar da agricultura familiar nessa etapa do processo (TEO, MOSSMANN & TAGLIETTI et al. 2017). Essa novidade na legislação possibilitou a dispensa do procedimento licitatório (parágrafo 1º do art. 14 da Lei n.º 11.947/2009), sendo que nesse caso, a aquisição será feita mediante prévia “Chamada Pública” conforme o parágrafo 1º do art. 20 da Resolução n.º 26/2013 (FERIGOLLO et al., 2017).

Antes disso, todas as compras de alimentação escolar eram realizadas com base na Lei n.º 8.666/1993 (Lei das licitações e contratos), ou por meio do Pregão, regulado pela Lei n.º 10.520/2002: ambas tratam das compras governamentais. Esses procedimentos restringiam muito a participação dos pequenos produtores, pois, em geral, não tinham condições de competir com os preços ofertados pelos grandes produtores nos processos licitatórios. Além disso, deveriam atender todas as exigências legais e tributárias estabelecidas pela Lei n.º 8.666/93, o que dificultava a participação dos agricultores familiares nas compras governamentais, tendo em vista, as questões burocráticas, relacionados às complexas exigências documentais e sua operacionalização (TRICHES, 2012).

1.2 JUSTIFICATIVA

O interesse pelo tema surgiu com a visita de representantes de uma entidade não governamental, de apoio às micro e pequenas empresas, ao Observatório Social de Campo Grande-OSCG, preocupados com a questão das compras governamentais (chamadas públicas) da alimentação escolar proveniente da agricultura familiar. O OSCG, também é uma organização não governamental e tem como uma de suas atividades o acompanhamento do processo licitatório de compras de alimentação escolar realizadas pela Prefeitura Municipal de Campo Grande/MS.

Inicialmente o OSCG acompanhava de forma ampla as compras de alimentação escolar, mas a partir dessa visita, passou a acompanhar de forma específica às chamadas públicas direcionadas aos agricultores familiares, e para isso foi necessário um aprofundamento sobre o tema, e isso culminou com a escolha do tema, para a presente dissertação, por considerar de grande relevância e importância para o controle social e para o controle gerencial das entidades envolvidas.

A relevância do tema foi ampliada com a declaração pela Organização das Nações Unidas (ONU) no ano de 2014 como o ano internacional da agricultura familiar, além disso, instituiu o período de 2017-2026 como o decênio da agricultura familiar. Pela importância do tema, o foco desta pesquisa será o fornecimento de alimentos pelos agricultores familiares ao PNAE, que movimenta bilhões de reais a cada ano e cada vez mais está se tornando um atraente mercado para os agricultores familiares, e com isso se apresenta como potencial instrumento para auxiliar o enfrentamento e a superação das dificuldades, das prefeituras, dos agricultores familiares, da ordem políticos, sociais, econômicos e ambientais, entre eles o êxodo rural (CARVALHO, 2009; MOSSMANN & TEO, 2017).

A movimentação financeira em relação ao tema é bastante expressiva, sendo que só com verbas do Governo Federal foi investido, no ano de 2018, o montante de R\$ 4.018.772.992,77 com alimentação escolar, nos 5.511 municípios, nos 26 estados e no Distrito Federal, sendo R\$ 2.802.387.624,43 (70%) nos municípios e R\$ 1.216.385.368,34 (30%) nos estados (FNDE, 2018a).

Esses dados mostram que as compras de alimentação escolar é um mercado em potencial e que isso pode ser aproveitado pela agricultura familiar, para fomentar o desenvolvimento local e a geração de empregos, e esse é o resultado que se espera dessa pesquisa gerando uma contribuição prática e benefícios sociais de proporcionar meios efetivos para aumentar a participação dos agricultores familiares nas compras governamentais, demonstrando às oportunidades e os desafios, e que eles tenham consciência do seu potencial de produção e comercialização. Além disso, a pesquisa busca proporcionar aos gestores públicos conhecer a realidade das compras governamentais (chamadas públicas). Para Pedraza et al. (2008), essa contribuição da pesquisa é importante, pois fornece subsídios aos gestores públicos em aprimorar a execução das compras da alimentação escolar.

Essas ações fariam com que os recursos possivelmente permanecessem no próprio município havendo maior possibilidade de desenvolvimento local e também traria o benefício de que, os estudantes das escolas públicas teriam acesso a alimentos provavelmente mais saudáveis e frescos, que possibilitaria um maior desenvolvimento escolar dos alunos, pois é

na idade escolar que uma alimentação saudável desempenha um papel decisivo para o crescimento e o desenvolvimento, período esse que é marcado por acelerado processo de maturação biológica e psicomotora dos estudantes. Além disso, poderia haver uma possível minimização da questão do êxodo rural, pois, os agricultores, conhecendo melhor as práticas sociais teriam maiores interesses em se fixar no campo para produzir e comercializar (PEDRAZA, 2018; CAVALCANTI, 2012).

1.3 QUESTÃO DE PESQUISA

Tendo em vista as mudanças promovidas nas práticas sociais impostas pela Lei n.º 11.947/2009, a questão de pesquisa é: Como aumentar as compras de alimentação escolar provenientes da agricultura familiar sob a lente da Teoria da Estruturação?

1.4 OBJETIVO GERAL E ESPECÍFICOS

OBJETIVO GERAL

O objetivo geral da pesquisa é analisar e compreender os desafios, as oportunidades, e as dificuldades nas práticas sociais das compras governamentais (chamadas públicas) de alimentação escolar provenientes da agricultura familiar pela Prefeitura Municipal de Campo Grande/MS sob a lente da Teoria da Estruturação, identificando as mudanças provocadas com a entrada em vigor da Lei 11.947/2009, bem como os limitadores e os facilitadores na aquisição do mínimo de 30% de alimentação escolar dos produtos advindos da agricultura familiar.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Com a finalidade de atingir o objetivo principal, os seguintes objetivos específicos precisam ser atendidos: I) Levantar a situação atual das compras governamentais (chamadas públicas) de alimentação escolar proveniente da agricultura familiar nos anos de 2017 e 2018; II) Identificar, compreender e relacionar os principais desafios, oportunidades, e dificuldades encontrados: pelos agentes dos órgãos municipais encarregados de planejar e executar o processo de aquisição de produtos da agricultura familiar para alimentação escolar; pelos agricultores familiares em participar no processo das compras governamentais; e pelos representantes das entidades que prestam assistências aos agricultores familiares; III) Analisar e compreender os desafios, as oportunidades, e as dificuldades, apontadas por cada agente, embasados na Teoria da Estruturação de Giddens, de forma a compreender as mudanças nas práticas sociais das compras governamentais (chamadas públicas), provocado pela alteração na legislação, e de que forma isso tem limitado ou facilitado o atendimento da exigência legal de no mínimo 30% no processo de aquisição de produtos para alimentação escolar.

1.5 CONTRIBUIÇÃO TEÓRICA

A contribuição teórica será a de proporcionar elementos para ampliar e entender as práticas sociais e o aprofundamento de estudo sobre o tema alimentação escolar, agricultura familiar e compras governamentais (chamadas públicas), utilizando a lente da Teoria da Estruturação de Giddens, tendo em vista, que será construída a partir de um referencial teórico composto pelas bibliografias existentes. Segundo Pedraza et al. (2008), são fundamentais novos estudos avaliativos sobre o PNAE para entender o funcionamento desse campo de estudo.

Essa visão é reforçada por Villar et al. (2013) que sugere uma avaliação qualitativa do processo de implementação das compras de alimentação escolar da agricultura familiar, tendo em vista a necessidade de se conhecer em profundidade a implementação dessas práticas sociais das compras governamentais, denominada “Chamada Pública”. Além disso, a autora recomenda identificar o percentual de aquisição da agricultura familiar para verificar se está sendo atingido o mínimo de 30% em relação às verbas federais enviados aos estados e municípios para a aquisição da alimentação escolar.

O trabalho está estruturado da seguinte forma: um capítulo introdutório, com a justificativa, a questão de pesquisa e o objetivo; um capítulo da revisão da literatura, para identificar o estado da arte e a teoria que melhor se adequa ao tema proposto para pesquisa; um capítulo de metodologia, detalhando estudo de caso com utilização das técnicas de entrevistas, grupo focal e observação; um capítulo de coleta de dados; outro sobre a análise dos dados coletados; um capítulo de demonstração de como os resultados da pesquisa está sendo utilizado e um capítulo sobre as considerações finais.

2 REVISÃO DA LITERATURA

A revisão da literatura foi iniciada em novembro de 2017, através de busca no *website* da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD), no qual estão disponíveis os seguintes periódicos: Revista Administração Contemporânea (RAC), *Brazilian Administration Review* (BAR), Tecnologias de Administração e Contabilidade, Revista Administração Contemporânea Eletrônica (RAC Eletrônica) e Tecnologia de Administração e Contabilidade (TAC). Os termos utilizados nas buscas foram “agricultura familiar” e “alimentação escolar”. Utilizou-se cada um desses termos em separado, no título, nas palavras-chave ou nos resumos, no entanto, não foram encontrados nenhuma publicação, em ambas as buscas.

A escolha por esses periódicos foi em função de que as classificações da revista RAC e BAR estarem sendo avaliadas pelo sistema *Qualis* da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior do Ministério da Educação (CAPES/MEC), como A2. Como as outras duas revistas poderiam ser pesquisadas conjuntamente, também foram incluídas na busca, embora, a RAC Eletrônica foi descontinuada em janeiro de 2009 e as publicações da revista TAC encerradas em dezembro de 2016, de acordo com o portal eletrônico da ANPAD. No mesmo portal também está disponível um “*link*” a base de dados do *Scientific Periodicals Electronic Library* (SPEEL), no qual foi realizada busca com a utilização dos seguintes termos: “agricultura familiar” AND “alimentação escolar” e encontrado um artigo de Franzoni e Silva (2016).

A partir desse artigo encontrado foi realizado o esquema denominado bola de neve (*snow ball*) no sentido de verificar a situação atual do estudo sobre o tema agricultura familiar e alimentação escolar e, para isso, foi utilizado o portal do Google Acadêmico, sendo que essa pesquisa foi realizada no dia 23 de dezembro de 2017, e o resultado está demonstrado na Tabela 1.

Tabela 1 – Pesquisa no portal do Google Acadêmico em 23 de dezembro de 2017

Termo	Publicações Até 2017	Publicações 2016-2017
Agricultura Familiar	71.200	9.370
Alimentação Escolar	12.800	2.190
“Agricultura Familiar” AND “Alimentação Escolar”	5.120	1.300

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Tendo em vista que as buscas apresentavam uma grande quantidade de publicações, foi feito refinamento na chave de busca: (“Alimentação Escolar” AND “Agricultura Familiar”), utilizando o período de 2013-2017 e 2016-2017, excluindo o termo “Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)” que resultou nos quantitativos demonstrados na Tabela 2.

Tabela 2 – Resultado da pesquisa no portal do Google Acadêmico com a exclusão do termo “PAA” e delimitado ao período de 2013-2017 e 2016-2017

Termo	Publicações 2013-2017	Publicações 2016-2017
(“Agricultura Familiar” AND “Alimentação Escolar”) excluído PAA	988	383

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Diante desses resultados novas buscas foram realizadas no intuito de encontrar uma quantidade razoável de publicações para a realização da pesquisa, para isso foi realizado um novo refinamento utilizando a chave de pesquisa (“Alimentação escolar” AND “Agricultura Familiar”), com exclusão dos termos: “PAA” e “escolarização”, com delimitação do período de busca para os anos de 2016 e 2017, resultando em 322 artigos; como a quantidade de artigos ainda era grande, novas buscas foram realizadas com as seguintes expressões (“Alimentação escolar” AND “Agricultura Familiar”) AND “chamada pública”, com exclusão dos termos: “PAA” e “escolarização”, resultando em 47 para o período de 2016-2017 e 85 para o período de 2013-2017 conforme demonstrado na Tabela 3.

Tabela 3 – Resultado da pesquisa no portal do Google Acadêmico com a inclusão do termo “chamada pública” e exclusão dos termos “PAA” e “escolarização” para o período de 2013-2017 e 2016-2017

Termo	Publicações 2013-2017	Publicações 2016-2017
(“Agricultura Familiar” AND “Alimentação Escolar”) excluído PAA e Escolarização	não pesquisado	322
(“Agricultura Familiar” AND “Alimentação Escolar”) AND “chamada pública” excluído PAA e Escolarização	85	47

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

A partir dos resultados apresentados na Tabela 3 foi possível identificar as principais bases de dados sendo realizadas buscas nas seguintes bases de dados: *Scopus*, *Science Direct*, *Web of Science*, Periódico CAPES/MEC e *Scielo*. Foram utilizadas várias chaves de busca que resultou nos quantitativos apresentados na Tabela 4.

Tabela 4 - Pesquisas nas principais bases de dados, alternando as palavras-chaves e o período da pesquisa

Base	Chave de consulta (string)	Resultado
SCOPUS	Opção: AVANCED: (ALL("agricultura familiar") AND ALL("alimentação escolar")) AND PUBYEAR < 2018	93
SCOPUS	Opção: AVANCED: (ALL("agricultura familiar") AND ALL ("alimentação escolar")) AND PUBYEAR < 2018 AND (LIMIT-TO (PUBYEAR, 2017) OR LIMIT- TO (PUBYEAR, 2016) OR LIMIT-TO (PUBYEAR, 2015) OR LIMIT- TO (PUBYEAR, 2014) OR LIMIT-TO (PUBYEAR, 2013)) AND (LIMIT-TO (DOCTYPE, "ar") OR LIMIT-TO (DOCTYPE, "re"))	79
ScienceDirect	<u>Advanced search</u> (Pesquisa avançada) <u>Open expert search</u> “agricultura familiar” (até 2017) (só Journal e Book)	66
Science Direct	“agricultura familiar” (de 2013 a 2017) (só Journal e Book)	46
Science Direct	“alimentação escolar” (até 2017) (só Journal e Book)	21
Science Direct	“alimentação escolar” (de 2013 a 2017) (só Journal e Book)	20
Science Direct	“alimentação escolar” AND “agricultura familiar” (de 2013 a 2017) (só Journal e Book)	4
Web of Science	TS=(“agricultura familiar” AND “alimentação escolar”)	13
Periódico	“agricultura familiar” “alimentação escolar” (de 2013-2017) (só artigo)	97

CAPES/MEC		
Periódico CAPES/MEC	"agricultura familiar" "alimentação escolar" (de 2013-2017) Revisados pelos pares (só artigo)	82
Scielo	"agricultura familiar" "alimentação escolar" (até 2017)	45
Scielo	("agricultura familiar") AND ("alimentação escolar") AND year_cluster:("2017" OR "2013" OR "2015" OR "2014" OR "2016") AND type:("research-article" OR "review-article") (de 2013-2017) (Só artigo e artigo de revisão)	36

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Com base nas informações levantadas na Tabela 4 foi possível iniciar a revisão bibliométrica, que será o tópico seguinte.

2.1 REVISÃO BIBLIOMÉTRICA

A revisão da bibliometria é a parte definida da bibliografia que se ocupa com a medida ou a quantidade aplicada às publicações, sendo que todos os elementos são considerados pela bibliografia, e que em princípio, são de possíveis mensurações (FONSECA, 1986) é um recurso que auxilia na difusão da produção científica, e com essa técnica é possível medir a influência dos pesquisadores e/ou dos periódicos, sendo possível traçar o perfil e a tendências de estudos no assunto, bem como, evidenciar áreas temáticas. (OLIVEIRA et al, 2013).

Esse recurso apresenta algumas vantagens, que segundo Machado, Barbosa e Quintana (2011) são a padronização de procedimentos no sentido de facilitar a mensuração dos dados coletados, com o objetivo de revelar informações sobre as produções científicas já realizadas, demonstrando os aspectos importantes já tratados, agregando conhecimento para novas publicações.

Um dos objetivos da pesquisa bibliográfica é o de inventariar e sistematizar a produção em determinada área do conhecimento, também chamada de “estado da arte” (SOARES, 2000), sendo de grande importância, pois permite conduzir à compreensão plena do estado atingido pelo conhecimento a respeito de determinado tema, em relação à amplitude, tendências teóricas e vertentes metodológicas, sendo que isso é um processo necessário para evolução da ciência, tendo como finalidade organizar periodicamente, o conjunto de informações e resultados já obtidos, favorecendo assim, a organização, a integração de estudos, a emergência de novos temas, e as diferentes perspectivas (SOARES, 2000).

A identificação, caracterização e análise do estado da arte sobre determinado tema é fundamental para a ciência ao longo do tempo, possibilitando com isso identificar e explicitar os caminhos da ciência, revelando o processo de construção do conhecimento sobre determinado tema, no sentido de que haja integração de resultados, bem como, identificação de duplicidades, contradições e, sobretudo, lacunas, que são os aspectos ainda não estudados ou estudados de forma precária, resultando em bancos de dados atualizados, bem como demonstrar os estudos recorrentes, com objetivo de auxiliar futuras pesquisas (SOARES, 2000).

A utilização do estado da arte possibilita examinar, dar continuidade, e complementar outros estudos, permitindo organizar de maneira inteligível, sistematizado e contínuo

(MESSINA, 1998), favorecendo a compreensão em relação à produção do conhecimento e possibilitando examinar os temas abordados nas pesquisas em relação as contribuições, mudanças e inovação proporcionado pelas mesmas, bem como as sugestões apresentadas nos estudos pelos autores, podendo ajudar os pesquisadores na produção de novos estudos sobre o tema ou o seu aprofundamento no assunto, possibilitando contribuir com a teoria e a prática (MESSINA, 1998; OSHIRO, RENDA DOS SANTOS & JESUS-LOPES, 2016)

Em um estudo bibliométrico realizado por Tugoz, Stocker e Bradalise (2015) com o objetivo de traçar o perfil de pesquisa científica sobre a relação entre o PNAE e o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar, em periódicos nacionais e internacionais e portais de dissertações e teses nacionais, foram selecionados 52 trabalhos nacionais e 21 trabalhos internacionais, concluindo que nos internacionais o destaque era o desenvolvimento sustentável, enquanto, que nos nacionais era a influência e a importância das políticas públicas no desenvolvimento da agricultura familiar.

O resultado desse estudo apontou que os trabalhos eram escritos por três autores ou mais e de diferentes áreas e que a partir da publicação da Lei n.º 11.947/2009 aumentou o número de publicações sobre o tema. As palavras-chaves utilizadas na pesquisa foram: agricultura familiar, PNAE, Programa Nacional de Alimentação Escolar, desenvolvimento sustentável, sustentabilidade, produto orgânico, e políticas públicas.

Tendo esses parâmetros teóricos iniciou-se a coleta de dados para a realização da revisão bibliométrica que se apresentou a seguir.

2.1.1 COLETA DE DADOS PARA REVISÃO BIBLIOMÉTRICA

A revisão bibliométrica foi realizada através da coleta e descrição de artigos científicos relacionados aos temas: agricultura familiar, alimentação escolar, chamada pública e compras governamentais, por meio do estado da arte com a finalidade de entender o significado da importante contribuição na constituição das teorias nas áreas do conhecimento, no sentido de avaliar o perfil dos artigos que abordaram os temas mencionados.

A coleta de dados foi realizada pelo Portal de Periódicos CAPES/MEC nas bases de dados dos Periódicos CAPES/MEC, *Scielo*, *Scopus*, *Web of Science*, *Science Direct*, utilizando como parâmetros às seguintes palavras chaves: agricultura familiar, alimentação escolar e chamada pública. Para realizar as buscas foi utilizada a revisão por pares (peer-review) de todos os artigos encontrados, sendo que esse recurso só foi utilizado na base de dados do Periódico CAPES/MEC. Esse recurso consiste na análise crítica de todos os artigos submetidos para publicação, realizado por profissionais e pesquisadores com reconhecida competência na área de conhecimento do tema, sendo aplicado amplamente na avaliação colaborativa de artigos científicos (NÓBREGA & LAZZOLI, 1999).

O estudo foi delimitado para utilização somente de artigos científicos, encontrados nas bases de dados, e a partir de filtragem, a análise permitiu a contextualização e problematização do tema agricultura familiar, alimentação escolar, chamada pública e compras governamentais. A busca nas bases de dados sem a limitação de período resultou em uma grande quantidade de publicações, tornado difícil um estudo bibliométrico, bem como, para o estudo analítico do Estado da Arte, por isso foi estabelecido um parâmetro em relação

ao período da publicação, delimitando em cinco anos, que corresponde ao período de 2013-2017 e o resultado está demonstrado na Tabela 5.

Tabela 5 - Busca nas bases de dados considerando o período de 2013-2017

Base	Quantidade	Percentual
Science Direct	41	13%
Scopus	98	30%
Web of Science	11	3%
Scielo	38	12%
Portal CAPES/MEC	136	42%
TOTAL	324	100%

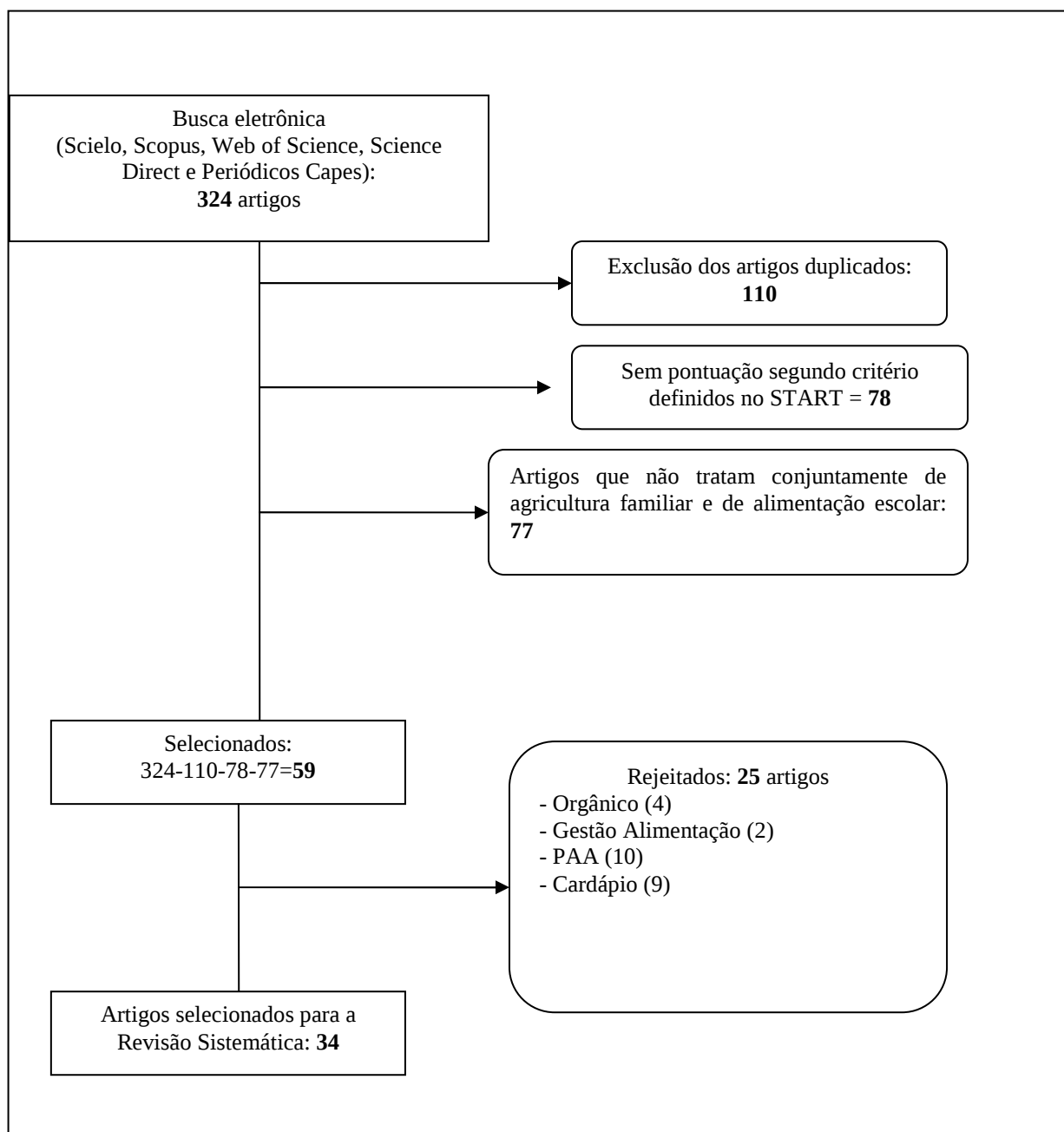
Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Para tratar os dados dos artigos coletados utilizamos o software START, desenvolvido pela Universidade Federal de São Carlos-UFSCAR. Primeiramente foi elaborado um protocolo e depois realizado a importação dos arquivos, com extensão BIBTEX, extraídos das bases de dados. A importação dos arquivos foi realizada individualmente e foram criadas pastas no START para cada uma delas, conforme as pesquisas realizadas nas bases de dados. Um dos parâmetros utilizado no software START foi a adoção de pontuação em relação aos artigos, com os seguintes critérios: cinco pontos para cada palavra chave constantes no título, três pontos no resumo e dois pontos nas palavras chaves do artigo. Sendo que as palavras chaves foram: agricultura familiar, alimentação escolar, chamada pública.

Na importação dos arquivos foi parametrizado para que o próprio START identificasse e excluísse automaticamente os artigos em duplicidade, com isso foi excluído 110 artigos, além disso, foram excluídos 78 artigos que a pontuação foi igual a zero, com base os critérios de pontos estabelecidos no sistema START, e rejeitados 77 artigos que tratavam ou somente de agricultura familiar ou somente e alimentação escolar, restando 59 artigos aceitos.

Nos 59 artigos restantes foi realizado um aprofundamento da análise através da leitura dos resumos, que se caracteriza como um estudo do tipo Estado da Arte (ROMANOWSKI & ENS, 2006), sendo rejeitados 25 dos 59 artigos selecionados, por abordarem questões específicas que não tem relação direta com o tema das compras governamentais, e são os que foram considerados como palavras excluídas na formulação do protocolo elaborado no START, sendo elas: merendeira, gestão da alimentação escolar (merenda) escolar, educação alimentar, Pronaf, história da alimentação escolar, Conselho de Alimentação Escolar (CAE), orgânico, agroecológico, sustentabilidade, PAA, nutricionista, cardápio, resultando 34 artigos para a realização da revisão sistemática, conforme fluxo demonstrado na Figura 1.

Figura 1 - Fluxograma das fases de identificação, triagem e seleção de artigos sobre alimentação escolar, agricultura familiar



Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Na Figura 1 está demonstrado o fluxo da identificação e seleção dos artigos, que inicialmente, eram 324 artigos, dos quais, 110 foram excluídos por estarem em duplicidade e com a utilização dos parâmetros de requisitos de pontuação do software START foram excluídos 78 artigos por apresentarem pontuação igual à zero. Na sequência foi realizada uma leitura rápida dos 136 artigos restantes, para identificar os artigos que tratavam ao mesmo tempo do tema da agricultura familiar e alimentação escolar, e com a utilização das ferramentas do software START foi possível fazer a seleção e excluir 77 artigos que não atendiam a esse requisito. E na parte final, após a leitura e uma análise exaustiva, crítica e qualitativamente de todo conteúdo dos resumos foram rejeitados 25 artigos que continha alguns itens de exclusão, conforme os parâmetros estabelecidos no protocolo do START

resultando em uma amostra final de 34 artigos, que adequadamente preenchiam os critérios de inclusão. As consultas foram realizadas, no mês de dezembro de 2017.

2.1.2 RESULTADOS E ANÁLISES DA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Após a seleção dos artigos foi realizada a leitura dos resumos e uma análise quantitativa e qualitativa das publicações encontradas contemplando:

a) volume de artigos por periódico;

A Tabela 6 mostra as quantidades de estudos obtidos por periódicos e sua classificação de acordo com o sistema *Qualis*/CAPES/MEC.

Tabela 6 – Quantidade de publicações por período e o extrato do sistema *Qualis* da CAPES/MEC

Periódico	Quantidade	Estrato*
Advances in Food Security and Sustainability	2	Book
Agronomia Mesoamericana	1	B2(Interdisciplinar)
Cadernos de Saúde Pública	1	A2 (ADM.PÚB. E DE EMP., CIÊNC. CONT. E TURISMO)
Ciência e Saúde Coletiva	3	A2 (ADM.PÚB. E DE EMP., CIÊNC. CONT. E TURISMO)
Custos e Agronegócio	1	B1 (ADM.PÚB. E DE EMP., CIÊNC. CONT. E TURISMO)
Development in Practice	1	A1 (ADM.PÚB. E DE EMP., CIÊNC. CONT. E TURISMO)
Espacios	3	B2 (ADM.PÚB. E DE EMP., CIÊNC. CONT. E TURISMO)
Interações	1	B5
Interface - Comunicação, Saúde, Educação	1	A2 (Interdisciplinar)
Journal of Agrarian Change	1	Internacional
Journal of Hunger and Environmental Nutrition	1	Internacional
Mundo da Saúde	1	B2 (ADM.PÚB. E DE EMP., CIÊNC. CONT. E TURISMO)
Redes	2	B3 (ADM.PÚB. E DE EMP., CIÊNC. CONT. E TURISMO)
Revista Brasileira de Epidemiologia	1	B1(Interdisciplinar)
Revista de Administração de Roraima – RARR	1	B3 (ADM.PÚB. E DE EMP., CIÊNC. CONT. E TURISMO)
Revista de Economia e Sociologia Rural	6	B1 (ADM.PÚB. E DE EMP., CIÊNC. CONT. E TURISMO)
Revista de Nutrição	3	A2 (ADM.PÚB. E DE EMP., CIÊNC. CONT. E TURISMO)
Revista de Saúde Pública	1	A2 (ADM.PÚB. E DE EMP., CIÊNC. CONT. E TURISMO)
Saúde e Sociedade	1	A2 (ADM.PÚB. E DE EMP., CIÊNC. CONT. E TURISMO)

Sociedade & Natureza	1	B2 (ADM.PÚBL. E DE EMP., CIÊNC. CONT. E TURISMO)
Vigilância Sanitária em Debate Sociedade Ciência e Tecnologia	1	não consta
Total de artigos publicados	34	

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Nota: *Classificações de Periódicos Quadriênio 2013-2016 na Plataforma Sucupira.

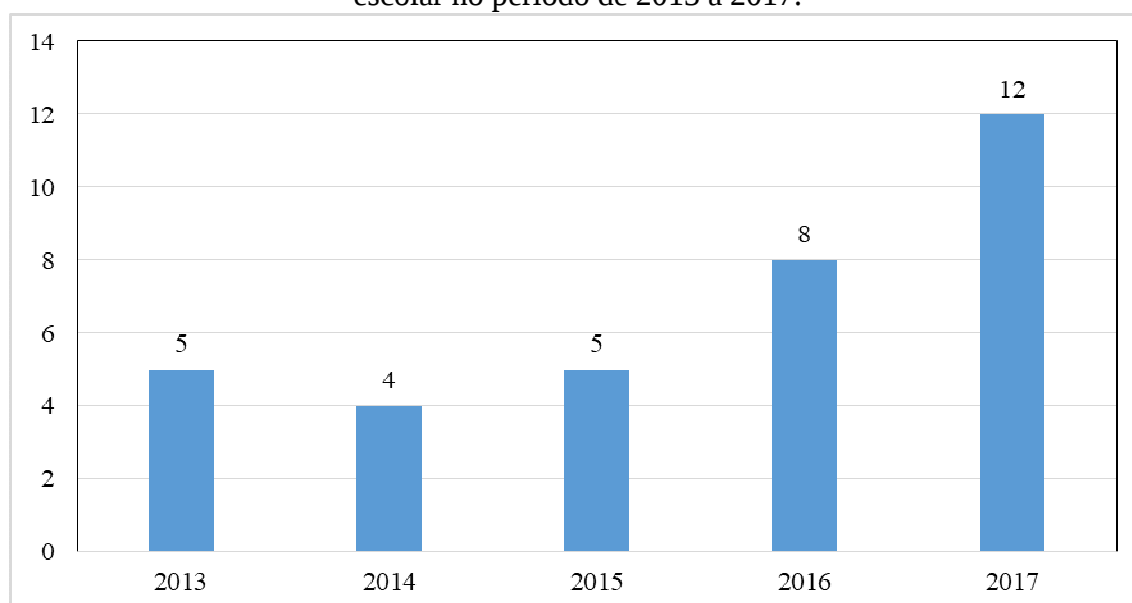
Dos 34 artigos selecionados, somente cinco são internacionais, os demais são nacionais, sendo que alguns foram publicados na língua inglesa, ou espanhola. Essa diferença pode ser justificada devido ao fato de que o termo “agricultura familiar” é utilizado com maior frequência apenas no Brasil. Além disso, a preferência foi por busca de artigos nacionais relacionando a agricultura familiar ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

A revista com mais publicações foi a Revista de Economia e Sociologia Rural (06) e percebe-se na Tabela 6 que as revistas são dos mais variados segmentos, demonstrando que o é de multidisciplinariedade.

b) evolução anual das publicações;

No Gráfico 1 é apresentado a quantidade de publicações por ano e constata-se um crescimento de publicações nos últimos anos pesquisados, ou seja, 2016 e 2017, e percebe-se também uma evolução das quantidades de publicações, com uma pequena redução no ano de 2014, mas a partir de 2015 houve um crescimento das publicações sobre o tema.

Gráfico 1 - Quantidade de publicações por ano sobre agricultura familiar e alimentação escolar no período de 2013 a 2017.



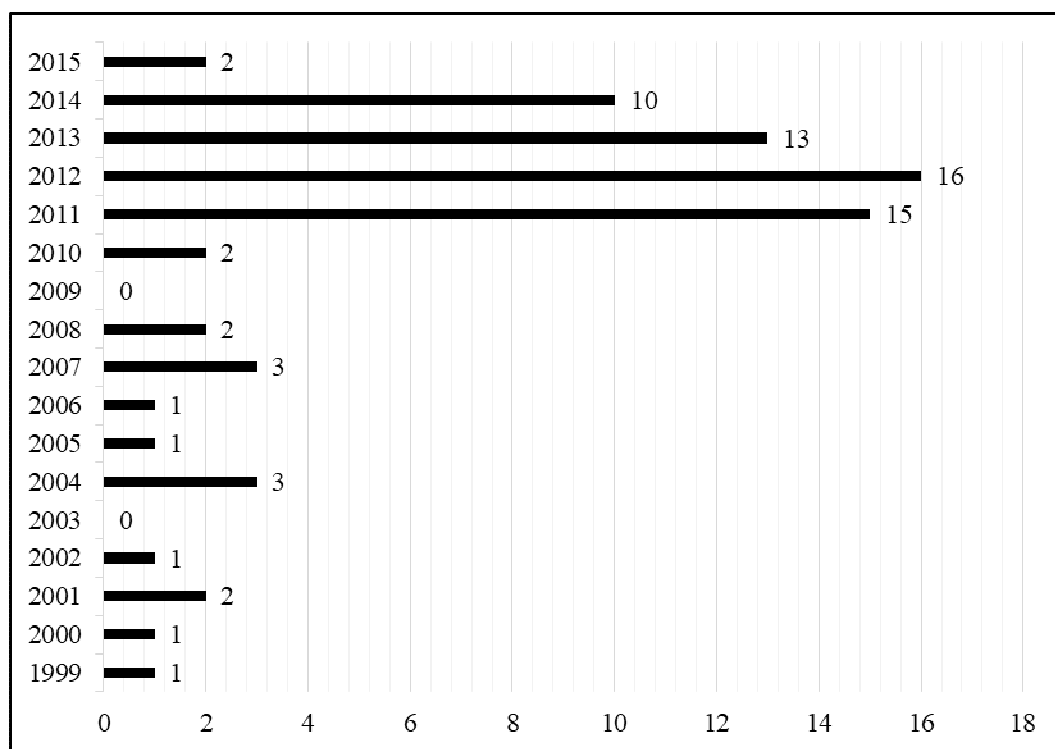
Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Percebe-se pelo Gráfico 1 que houve uma evolução significativa nos últimos três anos, 2015 a 2017 passando de 4 publicações em 2014 para 12 publicações em 2017. Esse

comportamento de aumento de publicação sobre o tema já foi constatado por Roder e Silva (2013) ao realizarem um estudo bibliométrico sobre teses de doutorado no Brasil cujo tema fosse agricultura familiar, no período de 2000 a 2009, concluindo que no ano de 2009 houve um crescimento grande de tese sobre o tema, passando de 21 para 33, isso se deve provavelmente ao fato da publicação da Lei n.º 11.947/2009, que trata da agricultura familiar e da alimentação escolar, esse resultado demonstra que os pesquisadores estão atentos com a agenda de desenvolvimento do país, na qual a agricultura familiar tem um potencial significativo.

Essa tendência é comprovada no estudo realizado por Tugoz, Stocker e Bradalise, (2015), no qual demonstra o crescimento das publicações sobre o tema no período de 2002 a 2015, conforme apresentado no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Publicações nacionais sobre o tema agricultura familiar e PNAE em tese de doutorado no Brasil.



Fonte: Tugoz, Stocker e Bradalise (2015).

Os mesmos autores também levantaram a quantidade de publicações por área de conhecimento das teses e dissertações, sobre o tema, no banco de dados da CAPES/MEC e concluíram que o assunto é multitemático, abrangendo diversas áreas de pesquisa, sendo que a predominante é a área de nutrição, seguida por: meio ambiente e agrária, serviço social, educação. Outro dado que se extrai do estudo é que existem poucas pesquisas envolvendo o tema na área contábil (TUGOZ, STOCKER & BRADALISE, 2015).

c) número de autores por artigos;

Na Tabela 7 estão demonstrados o número de autores por artigo e o respectivo percentual de participação dos autores.

Tabela 7 - Quantidade de autores por artigos

Números de autores	Artigos	Percentual
Autoria individual	1	3%
Dois	9	25%
Três	6	18%
Quatro	7	21%
Cinco	4	12%
Seis	4	12%
Sete	2	6%
Onze	1	3%
TOTAL	34	100%

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Em relação ao número de autores, conforme demonstrado na Tabela 7, os artigos foram escritos por mais de um autor, sendo que com dois autores (25%) prevalecem, também se observa que vários artigos possuem autores de áreas de pesquisa diferentes.

2.2 ESTADO DA ARTE SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR, ALIMENTAÇÃO ESCOLAR e COMPRAS GOVERNAMENTAIS.

Com base nos 34 arquivos selecionados na revisão sistemática foram extraídas as principais informações para análise da situação atual das compras de alimentação escolar proveniente da agricultura familiar.

2.2.1 AGRICULTURA FAMILIAR

Agricultura Familiar, ou unidade de produção agrícola familiar (BAIARDI & ALENCAR, 2015) é uma forma de diversificação da produção que tem como característica a predominância de mão de obra e gerenciamento da atividade por membros de uma mesma família. (RIBEIRO, CERATTI & BROCH, 2013; TOMASSETO, LIMA & SHIKIDA, 2009). Pode funcionar como uma estratégia de fixação do homem no campo e que, por isso, deveria ser fortalecida para prevenir o êxodo rural. Uma das formas de fortalecimento dessa estratégia seria, portanto, o PNAE.

Além de fornecer alimentos e de manter o homem no campo, a agricultura familiar também é um importante gerador de empregos, considerado como principal fonte de ocupação da força de trabalho no campo (KAGEYAMA, BERGAMASCO & OLIVEIRA, 2013; SOUZA-ESQUERDO & BERGAMASCO, 2014), pois segundo o Censo Agropecuário de 2006 existiam 12,3 milhões de pessoas vinculadas a essa atividade, representando 74,4% do pessoal ocupado no campo, enquanto que nos estabelecimentos que não eram familiares representavam 4,2 milhões de ocupações, representando 25,6% (SOUZA-ESQUERDO & BERGAMASCO, 2014).

O universo de agricultores familiares é heterogêneo, tanto em aspectos econômicos, quanto sociais ou culturais e segundo Machado e Silva (2004) definir a agricultura familiar

não é fácil, pois existe uma multiplicidade de metodologias, critérios e variáveis para construir tipologias de produtores. O conceito de agricultor familiar surge na década de 1990 substituindo os termos “colonos”, “trabalhadores rurais” ou “pequenos agricultores”, também denominados camponeses (SCHROETTER & BUTTENBENDER, 2011; PRETTO, 2005).

Maluf (2007) salienta que há várias e diversas agriculturas, uma delas é a diferenciação entre a agricultura familiar e a patronal, sendo que a primeira é que mais consegue contemplar a dimensão cultural da alimentação, e que a promoção da agricultura familiar tem como benefício, a geração de trabalho, produção mais sustentáveis e diversidade de hábitos de consumo e da forma do cultivo.

A promoção dessa atividade pelas políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) permite aproximar a produção dos pequenos produtores familiares e o consumo de alimentos, fazendo com que haja a conexão da cadeia alimentar e uma relação mais estreita entre campo e cidade, e coloca como potencial reintegrador dessa cadeia o fornecimento de produtos para a alimentação escolar pela agricultura familiar (TRICHES, 2012; PAULA et al., 2014; MALUF, 2007).

Para ser considerado agricultor familiar, segundo o art. 3º da Lei n.º 11.326/2006, o produtor deverá atender aos seguintes requisitos: praticar atividade no meio rural; que não detenha área maior do que 4 módulos fiscais; predominância de mão de obra da própria família; e ter um percentual mínimo de renda da família originário da sua propriedade rural, ou seja, retirando da propriedade a sua renda principal e dirigindo ela com a ajuda da família (BRASIL, 2013; SARAIVA, 2013; TOYOYOSHI, 2013; SOUZA-ESQUERDO & BERGAMASCO, 2014).

Para cada município é estabelecido um valor para o módulo fiscal, sendo que para o município de Campo Grande a medida são 15 hectares (INCRA, 2018), conforme a tabela de módulo fiscal dos municípios divulgado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Dessa forma, a área máxima para ser considerado agricultor familiar no município de Campo Grande é de 60 hectares (sendo que 1 hectare equivale aproximadamente a um campo de futebol, ou seja, 10.800 metros quadrados).

Estima-se que existam pelo menos 570 milhões de propriedades rurais em todo o mundo, das quais mais de 500 milhões pode ser considerada “agricultura familiar”, sendo que a maioria dessas propriedades, em torno de 475 milhões, tem área menor do que dois hectares e opera apenas uma pequena parcela das terras agrícolas do mundo (LOWDER, SKOET & SINGH, 2014).

Os estudos internacionais sobre a agricultura familiar, conforme Triches (2012), baseiam-se em perspectivas teóricas mais abrangentes e holísticas para produção e consumo e discutem o papel do Estado em relação aos mecanismos das compras públicas (MORGAN, 2007; MORGAN & SONNINO, 2008) e como incentivador e propagador de cadeias alimentares localizadas (HINRICHS, 2003; HOLLOWAY et al., 2007).

Em relação ao Mercosul, o Brasil se tornou o principal protagonista nos processos de compras governamentais da agricultura familiar e o “modelo” a ser difundido (GRISA & NIEDERLE, 2018). Na Argentina foram adotadas iniciativas de mudanças no sentido de contemplar as compras governamentais da agricultura familiar com inspiração no modelo na experiência brasileira. No Paraguai existe a Lei n. 5.210/2012 sobre alimentação escolar com previsão de priorização da aquisição de alimentos da Agricultura Familiar e no Uruguai existe

a Lei n.º 19.292 com previsão de reserva de mercado estatal de no mínimo 30% para as compras centralizadas e de 100% para as não centralizadas da produção familiar agropecuária e pesca artesanal (GRISA & NIEDERLE, 2018).

No Brasil, conforme França, Del Grossi e Marques (2009), utilizando como fonte o Censo Agropecuário de 2006 realizado pelo IBGE, existiam 4.367.902 estabelecimentos de agricultores familiares representando 84,4% do total de propriedades rurais e ocupavam uma área de 80,25 milhões de hectares, ou seja, 24,3% da área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários brasileiros (MDA/IBGE, 2009; SOUZA-ESQUERDO & BERGAMASCO, 2014).

A agricultura familiar produz 70% dos alimentos consumidos no Brasil, conforme o Censo Agropecuário de 2006, os quais são fornecidos para restaurantes, mercados, quitandas, feiras-livres, para programas de combate à fome e, também, para o PNAE. Na Tabela 8 estão demonstrados os produtos com maiores participações na produção nacional (MDA/IBGE, 2009).

Tabela 8 – Percentual de produção de alimentos pela agricultura familiar consumidos no Brasil e no Mato Grosso do Sul-MS em 2006

PRODUTO	Brasil	Estado do MS
Mandioca	87%	77%
Feijão	70%	55%
Produção de suínos	59%	36%
Bovinocultura do leite	58%	55%
Aves e ovos	50%	51%
Café	38%	70%

Fonte: IBGE (2006); Saraiva et al. (2013).

Um novo censo agropecuário está sendo realizado pelo IBGE, com previsão de divulgação dos resultados finais em julho de 2019 (IBGE, 2017), sendo que no segundo semestre do ano de 2018 foram divulgados resultados preliminares de forma genérica sem as informações específica da agricultura familiar (IBGE, 2017).

2.2.2 PROGRAMA NACIONAL DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)

A alimentação escolar é um direito do estudante e um dever do Estado (art. 3º da Lei n.º 11.947/2009 e parágrafo único do art. 1º da Resolução 26/2013) com previsão na Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF/88), sendo um direito de todas as crianças e adolescentes que frequentam escolas públicas e filantrópicas, e introduzida como um direito social fundamental pela Emenda Constitucional n.º 64/2010. O marco legal do programa alimentação escolar no Brasil é a Lei n.º 11.947/2009, que conjuntamente com a Resolução/CD/FNDE n.º 38/2009 consideram a alimentação escolar como uma das estratégias de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) (BRASIL, 2009; BRASIL, 2013; BEVILAQUA & TRICHES, 2014).

A política pública de alimentação escolar brasileira é uma das maiores (BEVILAQUA & TRICHES, 2014) e mais antiga política pública no Brasil, existindo desde 1955, conforme Saraiva, Silva, Souza, Cerqueira, Chagas e Toral (2013) e Carvalho e Silva (2014), e os

recursos referentes às verbas federais são geridos pelo FNDE/PNAE. No ano de 2015, o investimento do Governo Federal foi de R\$ 3.759 bilhões para alimentar 41,5 milhões de alunos em todo o Brasil (FNDE, 2018b). Esses dados são do ano de 2015, pois são as informações mais atualizadas disponíveis na página eletrônica do FNDE (FNDE, 2018b).

O PNAE é um programa social com os princípios de conhecer, concretizar e fortalecer o direito humano e universal relacionado com a alimentação escolar (TRICHES & KILIAN, 2016) e representa uma estratégia importante de promoção de alimentação saudável aos alunos da rede pública de ensino (PEDRAZA et al., 2018). Além disso, constitui uma importante estratégia do SAN ao promover o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) por meio da alimentação escolar (VILLAR et al., 2013). É considerado o eixo das políticas públicas do campo da segurança alimentar e nutricional (MOSSMANN & TEO, 2017).

As diretrizes do PNAE estabelecido pelo artigo 2º da Lei n.º 11.947/2009 e pelo artigo 2º da Resolução n.º 26/2013 são: pela alimentação saudável e adequada, respeitando à cultura, as tradições; pela universalidade do atendimento aos alunos da rede pública de ensino; pelo desenvolvimento sustentável, com aquisição de alimentos diversificados, produzido em âmbito local, com preferência os provenientes da agricultura familiar, priorizando os das comunidades tradicionais indígenas e os das remanescentes de quilombos; e pelo o direito à alimentação escolar, com vista a garantir a segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária aos alimentos servidos na alimentação escolar (BRASIL, 2009; BRASIL, 2013; SARAIVA et al., 2013; FERIGOLLO et al., 2017).

O PNAE também tem como objetivo, em relação aos alunos da rede pública de ensino, conforme o artigo 4º da Lei n.º 11.947/2009 e do artigo 3º da Resolução 26 de 2013, de contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, com o aprendizado, com o rendimento escolar e com a formação de hábitos alimentares saudáveis, por meios de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo com a utilização das verbas repassadas pelo Governo Federal (BRASIL, 2009; BRASIL, 2013; BANDEIRA et al., 2013).

O PNAE é gerido pelo FNDE que é a autarquia responsável por realizar a transferência de recursos financeiros do Governo Federal com a finalidade de aquisição de produtos para a alimentação escolar pelos estados, municípios, Distrito Federal e pelas escolas federais (BRASIL, 2003, BRASIL, 2013). Esse repasse é realizado com base no número de alunos matriculados na educação básica, no ensino fundamental e no ensino médio, apurado pelo censo escolar do ano anterior ao repasse, e em valor monetário *per capita* para cada dia do calendário escolar (BRASIL, 2013; BACCARIN et al., 2017).

O FNDE é responsável pela coordenação do PNAE e pelas seguintes atribuições: (1) Estabelecer normas gerais de planejamento, execução, controle, monitoramento e avaliação do PNAE; (2) Prestação de orientações técnicas gerais aos entes da Federação para um bom desempenho do PNAE; (3) Cooperação no processo de capacitação dos recursos humanos envolvidos na execução do PNAE e no controle social; (4) Promover desenvolvimento de estudos e pesquisas objetivando a avaliação das ações do PNAE, podendo ser feito em regime de cooperação com entes públicos e privados, conforme estabelecido pelo artigo 16, da Lei n.º 11.947/2009 (BRASIL, 2009).

As verbas repassadas pelo Governo Federal são depositadas em contas correntes específicas e devem ser incluídas nos orçamentos anuais e serem gastos exclusivamente na aquisição de gêneros alimentícios, conforme previsto no artigo 5º da Lei n.º 11.947/2009 (BRASIL, 2009). O artigo 14 da Lei e o artigo 24 da Resolução n.º 26/2013 estabelece que, no mínimo, 30% do total dos recursos repassados sejam gastos com a compra de alimentos produzidos pela Agricultura Familiar (AF) e que esses produtos sejam, preferencialmente, orgânicos, com prioridade para os alimentos produzidos pelos assentamentos da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e comunidade quilombola (BRASIL, 2009; TURPIM, 2009; BRASIL, 2013; SARAIVA et al., 2013; VILLAR et al., 2013; BACCARIN et al., 2017; FERIGOLLO et al., 2017). Essas aquisições devem respeitar os hábitos alimentares regionais e apoiar o desenvolvimento local sustentável, bem como contribuir para formação de hábitos alimentares saudáveis (TOYOYOSHI, 2013; FERIGOLLO et al., 2017).

Essa previsão é a regra geral, mas existem exceções, que estão prevista na própria Lei n.º 11.947/2009, no parágrafo segundo do artigo 14, e na Resolução n.º 26/2013, no parágrafo segundo do artigo 24, que estabelecem que a exigência mínima de 30% poderá ser dispensa nos seguintes casos, desde que comprovada na prestação de contas: impossibilidade de emissão de documento fiscal; inviabilidade de fornecimento normal e constante dos produtos, respeitada a sazonalidade; e por motivo das condições higiênico-sanitárias inadequadas (BRASIL, 2009; BRASIL, 2013).

A execução do PNAE está disciplinada pelo artigo 5º da Lei n.º 11.947/2009, em duas modalidades: centralizada e escolarizada. Na primeira, o estado, prefeitura, Distrito Federal ou escola federal executa todas as fases, incluindo o recebimento, a administração e a prestação de contas das verbas federais recebidas. Também é responsável pela aquisição e distribuição dos alimentos e pela elaboração do cardápio que será utilizado em todas as unidades de educação. Já na segunda modalidade, escolarização, as secretarias de educação transferem os recursos recebidos do Governo Federal diretamente para as creches e escolas pertencentes à sua rede, que passam a ser responsáveis pela execução do programa, mas isso, não exime a secretaria repassante da responsabilidade pela aplicação dos recursos federais (BRASIL, 2009).

A Prefeitura de Campo Grande/MS adota a modalidade centralizada, pelo qual todo o processo de planejamento e elaboração do cardápio está a cargo das nutricionistas lotadas na Central de Abastecimento de Alimentação Escolar e as realizações das chamadas públicas pela Central de Compras. Para a realização dos pagamentos, as notas fiscais são conferidas e aprovadas pela Central de Abastecimento e encaminhadas para o financeiro da Secretaria de Educação para a realização do pagamento aos agricultores familiares.

Já o Estado de Mato Grosso do Sul, adota a modalidade descentralizada, o qual repasse as verbas federais para unidades escolares que ficam responsável pelo planejamento, elaboração do cardápio, chamada pública, recebimento dos produtos e pagamentos aos agricultores familiares, sendo que os responsáveis por essas tarefas são os diretores das unidades escolares e seus auxiliares.

2.2.3 COMPRAS GOVERNAMENTAIS: O FUNCIONAMENTO DA CHAMADA PÚBLICA

As importantes mudanças das práticas sociais introduzidas pela lei estão relacionadas com os procedimentos das compras governamentais, exigindo que o processo de aquisição seja preferencialmente por meio de “Chamada Pública”, o qual é destinado exclusivamente aos agricultores familiares (BRASIL, 2013). Essas práticas sociais têm por objetivo facilitar a venda de produtos pelo agricultor familiar, proporcionando novas oportunidades de crescimento e desenvolvimento da economia local, principalmente dos pequenos produtores que pertencem aos municípios em que estão sendo realizadas as compras governamentais.

As aquisições de alimentação escolar da agricultura familiar com as verbas oriundas do Governo Federal através do PNAE poderão ser realizadas dispensando-se o procedimento licitatório, conforme previsão no parágrafo 1º do artigo 14 da Lei n.º 11.947/2009 e parágrafo primeiro do artigo 24 da Resolução 26/2013 desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local e atenda o controle de qualidade (BRASIL, 2009; BRASIL, 2013).

O artigo 20 da Resolução n.º 26/2013 estabelece que a aquisição de alimentos para a alimentação escolar será realizada por meio de licitação pública, conforme o previsto na Lei n.º 8.666/93, que estabelece regra geral para as compras governamentais ou através de Pregão, com base na Lei n.º 10.520/02, ou por dispensa conforme o artigo 14 da Lei n.º 11.947/2009 (BRASIL, 2009; BRASIL, 2013). No caso da dispensa do procedimento licitatório a aquisição será feita mediante prévia chamada pública, conforme o parágrafo 1º do art. 20 da Resolução n.º 26/2013 (BRASIL, 2013).

A chamada pública se diferencia da licitação tradicional, pois não há competição entre os participantes e é um procedimento administrativo para selecionar proposta específica para aquisição de gêneros alimentícios originário da agricultura familiar para a alimentação escolar, conforme o parágrafo segundo do artigo 20 da Resolução n.º 26/2013 (BRASIL, 2013). O procedimento dessa prática ocorre com a publicação do edital da chamada pública e, com base no edital, os agricultores familiares apresentam seus projetos de vendas.

Uma característica bem peculiar desse procedimento é que o próprio agricultor define quais produtos fornecerá, enquanto que na regra geral das licitações são os órgãos públicos quem definem os produtos que serão adquiridos. Outra diferença importante é que os preços dos produtos fixados nas chamadas públicas são estabelecidos com base nos preços de mercado, sendo que esses preços será o valor contratado, já na licitação tradicional, existe a competição entre os participantes e os preços geralmente ficam abaixo daqueles estabelecidos nos editais de licitação (BRASIL, 2013).

A chamada pública tem início quando são convocados os agricultores familiares, tanto os participantes de forma individual, grupos informais ou grupos formais (associações ou cooperativas), para uma reunião. Na qual são apresentadas orientações sobre a chamada pública, por parte dos agentes da prefeitura, e os agricultores apresentam os produtos que poderão fornecer para a alimentação escolar.

Com essas informações, as nutricionistas fazem o planejamento das compras e elaboram o cardápio (BRASIL, 2013). Para isso, as nutricionistas precisam atender alguns requisitos, tais como, o de priorizar os gêneros alimentícios da safra do ano de entrega, bem como a sazonalidade e as peculiaridades da produção da agricultura familiar, devendo elaborar a demanda de gêneros alimentícios, com as quantidades definidas a serem adquiridas pela chamada pública (PROCOPIO et al., 2015).

A próxima etapa é a pesquisa de preços de mercado dos produtos ofertados pelos agricultores familiares e a elaboração e publicação da chamada pública. Depois de realizar o levantamento da demanda qualitativa e quantitativa de gêneros alimentícios, é verificada a questão orçamentária e financeira e após, essas informações são encaminhadas para a central de compras, onde é feita a redação da chamada pública que posteriormente é enviado para a assessoria jurídica para emissão do parecer, após percorrer esses passos, o edital da chamada pública é publicada, em jornal de circulação local, conforme estabelece o artigo 26 da Resolução n.º 26/2013, se necessário publicar em jornal de circulação regional, estadual ou nacional, além de publicar no sítio na internet do órgão ou na forma de mural em local público de ampla circulação e também divulgar para organizações locais da agricultura familiar e para entidades de assistência técnica e extensão rural e em rádios locais (BRASIL, 2013; PROCOPIO et al., 2015).

No edital da chamada pública constam alguns critérios definido pela Resolução n.º 26/2013, alterado pela Resolução n.º 04/2015, no qual estabelece, no artigo 32, que o limite individual anual de venda para a alimentação escolar por município será de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) anuais por DAP pessoa física (grupo informais ou individuais), e quando contratado de DAP pessoa jurídica (grupo formal) o limite será a multiplicação desse valor pela quantidade de agricultores familiares participantes, sendo que o controle do limite será de responsabilidade do órgão público contratante e o limite individual dentro do DAP jurídico será da cooperativa ou associação (BRASIL, 2013).

Esses critérios foram alterados desde a publicação da Lei n.º 11.947/2009, conforme Tabela 9, pela Resolução n.º 26/2013 no seu artigo 30 estabelece que é opcional a realização de chamada pública somente para DAP jurídica, desde que o repasse do FNDE seja superior a R\$ 700.000,00, antes era obrigatório para esse grupo das compras acima de R\$ 100.000,00 anual, isso possibilitou que um maior número de agricultores familiares pudessem participar das chamadas públicas, pois possibilitou que agricultores não organizado em cooperativa ou associação participassem do processo, vindo a se inserir no mercado e ajudar ao desenvolvimento local, bem como fortalecer a agricultura do município. (BRASIL, 2009; BRASIL, 2013; PROCÓPIO et al., 2015); outro fato importante foi a alteração de que o limite anual será por município, sendo que antes era considerado a soma de todas as vendas realizada pelo agricultor familiar no cômputo do limite anual (BRASIL, 2013; PROCÓPIO et al., 2015).

Tabela 9 – Alteração dos critérios da chamada pública

	Resolução 038/2009	Resolução 26/2013
Limite individual anual	R\$ 9.000,00 DAP/Ano	R\$ 20.000,00 DAP/Ano/ por município
Grupos informais ou individual	Até R\$ 100.000,00 (obrigatório)	Repasse do FNDE inferior a R\$ 700.000,00 (opcional)
Grupos formais	Acima de R\$ 100.000,00 (obrigatório)	Repasse do FNDE superior a R\$ 700.000,00 (opcional)

Fonte: FNDE (2013); Souza-Esquerdo e Bergamasco (2014).

A partir dessa publicação, os agricultores familiares têm 20 dias para apresentar o projeto de venda. Esses projetos são avaliados por representantes dos órgãos públicos

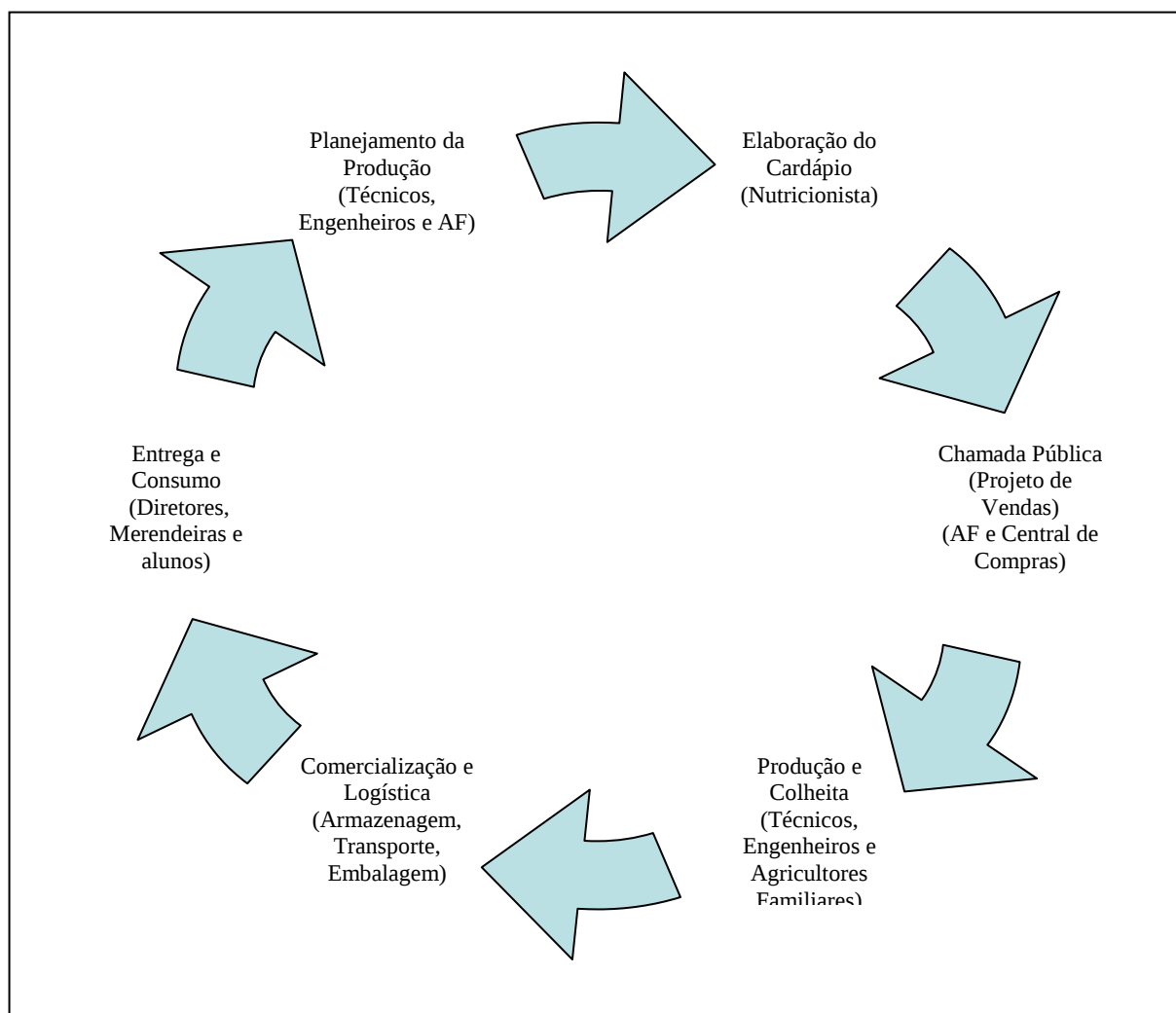
executores da chamada pública levando em consideração se os produtos são da própria localidade e dando preferência por produtos oriundos de assentamentos rurais, áreas indígenas ou quilombolas. Nessa análise verificam-se também os critérios de habilitação do produtor, sendo que os aptos são convocados para a assinatura do contrato de fornecimento dos alimentos, conforme previsão na Lei 11.947/2009 (BRASIL, 2009).

A Lei n.º 11.947/2009 também estabeleceu um critério para que os agricultores familiares possam participar das chamadas públicas que é a necessidade de possuir “ativa” a Declaração de aptidão Familiar (DAP) ao Programa Nacional da Agricultura (PRONAF), documento emitido pela Secretaria da Agricultura Familiar do Governo Federal ou órgão conveniado ao Governo Federal, com essa finalidade (TOYOYOSHI, 2013). Esse documento é o que permite o agricultor familiar exercer a prática social participando das chamadas públicas.

O DAP deve estar ativo tanto no momento da participação da Chamada Pública, como também no momento dos recebimentos dos valores das vendas realizadas pelos agricultores familiares. Em uma mesma propriedade podem existir DAP's em nome de cada componente da família, desde que sejam maiores de 18 anos, no entanto existe uma limitação de venda anual de R\$ 20 mil para o PNAE por DAP (Resolução n.º 26/2013 alterado pela Resolução/CD/FNDE/MEC n.º 4, de 3 de abril de 2015). O documento DAP será substituído pelo Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) a partir de 2019, conforme Portaria no. 663, de 19 de novembro de 2018.

O fluxo de todo o processo das práticas sociais das compras governamentais (chamadas públicas) está esquematizado na Figura 2, tendo início com o planejamento da produção, seguido da elaboração do cardápio pelas nutricionistas fornecendo elementos para a realização da chamada pública, principalmente para a elaboração do projeto de vendas. Após essa fase, inicia a produção e a colheita dos produtos que serão entregues nas unidades escolares.

Figura 2 - Fluxo da produção e venda dos produtos da agricultura familiar



Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Apesar de ser um processo aparentemente simples e pouco burocrático, em 2015, mais de 3.000 dos 5.570 municípios brasileiros ainda não estavam cumprindo a exigência legal de aplicação de 30% dos repasses federais na aquisição de produtos da AF, conforme informações na página eletrônica do FNDE (FNDE, 2018c). Quais as razões? É o que pretendemos explorar para o caso da Prefeitura de Campo Grande/MS.

2.2.4 PRINCIPAIS PESQUISAS SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR E ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.

Na revisão sistemática foram identificados artigos que demonstram a importância do tema e apresentam alguns desafios, dificuldades e barreiras, bem como, as oportunidades e as potencialidades sobre a situação atual das compras governamentais da alimentação escolar oriundo da agricultura familiar, conforme demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1 – Principais artigos da revisão sistemática

Dificuldades/desafios	Autor	Local	Melhorias no processo/Potencialidades
Assistência técnica	Prado et al. (2013)	Betim e	não consta

		Contagem MG	
	Bevilaqua e Triches (2014)	2 municípios do PR	Articulação dos atores sociais
	Mossmann et al., 2017	8 municípios de SC	Intersetorialidade
Baixa escolaridade	Prado et al. (2013)	Betim e Contagem - MG	não consta
Capacitação	Prado et al. (2013)	Betim e Contagem MG	não consta
Fornecimento irregular e inconstante	Saraiva et al. (2013)	Brasil	não consta
Falta de interesse	Saraiva et al. (2013)	Brasil	não consta
Atraso na chamada pública	Saraiva et al. (2013)	Brasil	não consta
Planejamento	Saraiva et al. (2013)	Brasil	não consta
Pagamento	Marques et al. (2014)	Araripe - CE	não consta
Logística (Armazenamento e Armazenamento)	Marques et al. (2014)	Araripe - CE	não consta
	Triches e Schneider (2010)	Municípios RS	não consta
	Baccarin et al. (2011)		não consta
	Prado et al. (2013)	Betim e Contagem MG	não consta
Burocracia	Triches e Schneider (2012)	Rolante - RS	Revisão jurídica e a adaptação dos editais; Atuação conjunto de diversos atores
	Triches e Schneider (2010)	Municípios RS	não consta
	Baccarin et al. (2011)		não consta
	Mossmann et al., 2017	8 municípios de SC	Diálogo
Organização dos Produtores	Triches e Schneider (2012)	Rolante - RS	Formação de cooperativas e associações
	Triches e Schneider (2010)	Municípios do RS	Articulação dos diversos atores sociais - proporcionou a confiança entre prefeitura e agricultores
	Baccarin et al. (2011)		
	Bevilaqua e Triches (2014)	2 municípios do PR	Organização dos agricultores em cooperativas e associações
	Mossmann et al., 2017	8 municípios de SC	Investimentos da gestão pública e dos Afs e uma maior organização dos produtores
Má qualidade dos produtos	Belik e Chaim (2012)	São Bernardo do Campo/SP	Articulação e diálogo com as organizações de AF

	Soares et al. (2015)	1 município de SC	Diálogo; Aproximação entre órgão público e as cooperativas; Engajamento dos agentes locais
Higiene e sanidade (exigência sanitária)	Cavalheiro, Senna e Ribeiro (2016)	São Gabriel/RS	Investimentos em irrigação
	Bevilaqua e Triches (2014)	2 municípios do PR	Planejamento adequado da produção
	Silva, Dias e Amorim Junior (2015)	Espera Feliz/MG	Orientação técnica e as ações de capacitação
Custo (combustíveis, máquina e transporte, produtos)	Cavalheiro, Senna e Ribeiro (2016)	São Gabriel/RS	Criação central de distribuição; Disponibilização de máquinas pela Prefeitura; Apoio para a organização de Associações
	Mossmann et al., 2017	8 municípios de SC	Diálogo
Pouco envolvimento gestores e agricultores com o PNAE	Bevilaqua e Triches (2014)	2 municípios do PR	Articulação dos atores sociais
Resistência à mudança	Mossmann et al., 2017	8 municípios de SC	Capacitação

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

O Quadro 1 demonstra os estudos realizados e as dificuldades encontradas e percebe-se que a maioria dos estudos estão concentrados sobre a situação da agricultura familiar da região Sul do Brasil, onde as pesquisas sobre esse tema já está mais avançado, e as estruturas existentes nesse região já estão mais consolidadas, tanto em termo de estrutura como também no fornecimento de alimentação escolar, conforme Saraiva et al. (2013), apontando que a região Sul apresentou maior percentual de compra da AF, possivelmente relacionado a maior organização tanto dos gestores públicos como também dos agricultores familiares, conforme demonstrado na Tabela 10.

Tabela 10 - Percentuais de compras de alimentação escolar da agricultura familiar

Ano	Municípios avaliados que adquiriram AE da AF**	Média de compras dos municípios avaliados**	Municípios da Região Sul que adquiriram AE da AF**
2010*	47,4%	22,7%	71,3%
2012	67%	não consta	87%***

Fonte: Saraiva et al. (2013); Ferigollo et al. (2017).

Nota: *Primeiro ano de obrigatoriedade da compra de alimentação escolar; **Pesquisa de Saraiva et al. (2013); ***Resultado em virtude alto nível dos capitais físicos e sociais, incluindo grande quantidade de afiliação cooperativa (FERIGOLLO et al., 2017)

Pesquisa realizada por Triches e Schneider (2012) apresenta um caso de sucesso das compras governamentais para alimentação escolar proveniente da agricultura familiar, no município de Rolante/RS, que mesmo antes da obrigatoriedade da lei em 2009, já adquiria os alimentos da agricultura familiar desde 1998 e que em 2003 já respondia por 16% das vendas para a merenda escolar e 32% em 2008, dos recursos federal/municipal eram utilizados nas

compras com de gênero da agricultura familiar, sendo uma iniciativa que se consolidou e adquiriu autonomia.

No entanto, Triches e Schneider (2012) apontaram três grandes dificuldades na revisão do processo de compras da alimentação escolar: A primeira era a burocracia das aquisições públicas e a mudança nas regras dos processos, a burocracia dos trâmites, houve muita discussão para adaptação do processo licitatório, no sentido de flexibilizar as regras jurídicas. O modo de fazer e de pensar licitação estava enraizado e as discussões acerca da adaptação do processo, possibilitaram questionar o modelo vigente por outros sistemas de valor (TRICHES & SCHNEIDER, 2012).

A burocracia era o principal motivo para os agricultores familiares não participarem das compras governamentais, principalmente pelas exigências estabelecidas na Lei n.º 8.666/93 (Lei das Licitações), que exige diversos documentos, bem como, pela própria operacionalização da licitação, que dificulta o acompanhamento e a participação dos agricultores familiares (TRICHES & SCHNEIDER, 2012).

Como o município de Rolante, no Estado do Rio Grande do Sul, era de porte pequeno foi possível realizar a mudança, pautado por dois fatores que parecem fazer a diferença: morar no local e ter envolvimento com a comunidade e saber as dificuldades das pessoas; e pelo fato do município ser pequeno possibilita contatos entre as pessoas. Esses componentes providenciaram uma regra moral que ultrapassou, ou no mínimo colocou em cheque a regra jurídica em vigor e se expandiu na multiplicação do discurso de vida (TRICHES & SCHNEIDER, 2012).

A segunda dificuldade dizia respeito à organização dos agricultores e a análise de autonomia e dependência frente aos mercados; tendo como questionamento se os agricultores têm condições de abastecer esse mercado. Essa questão refere-se à logística, à quantidade, à regularidade e à diversidade da produção. Conforme Triches e Schneider (2012) os produtores necessitam acreditar na possibilidade de fornecer produtos para a alimentação escolar e da parte dos consumidores em confiar que os produtores possuem essa capacidade. Além disso, deve ser moldada a questão da coordenação e entendimento entre os agricultores familiares, bem como, o do apoio estatal e da assistência técnica. Nesse contexto é importante analisar a autonomia e a dependência do agricultor em relação ao mercado como importante fator na tomada de decisão (TRICHES & SCHNEIDER, 2012).

A terceira dificuldade estava relacionada à regularização e formalização das agroindústrias a partir da leitura das interfaces e mediações. Triches e Schneider (2012) relatam a dificuldade na mudança das concepções e das estruturas regulamentares vigentes, principalmente a questão da vigilância sanitária, com objetivo de ultrapassar as barreiras que dificulta a entrada dos agricultores ao PNAE. Explica da necessidade de adaptação dos técnicos e dos agricultores em relação à mobilização do conhecimento, podendo facilitar ou dificultar o processo (TRICHES & SCHNEIDER, 2012).

A autora conclui demonstrando as estratégias utilizadas na tentativa de superar as dificuldades (desestruturar o dado), tanto pelos agricultores familiares, quanto pelo poder público, no sentido de possibilitar o êxito nas compras da alimentação escolar (construir o novo) (TRICHES & SCHNEIDER, 2012).

Na pesquisa de Triches e Schneider (2012) foram apresentadas as dificuldades e barreiras enfrentadas pelos agricultores familiares, com base em estudos anteriores

(TRICHES, FROELICH & SCHNEIDER, 2011; TRICHES & SCHNEIDER, 2010), entre as quais se destacam as questões burocráticas, fiscais, ambientais, estruturais, organizacionais e sanitárias. Apresentaram, também, as exigências do mercado consumidor como necessidade de obter garantias da qualidade dos produtos, de padronização, de regularidade, de transporte e de fornecimento da quantidade suficiente para abastecer todas as unidades (TRICHES & SCHNEIDER, 2012).

Outro estudo sobre o tema foi realizado por Paula, Kamimura e Silva (2014) com o objetivo de descrever a trajetória do acesso ao PNAE pelos agricultores familiares no Município de Mineiros, em Goiás e identificaram os principais desafios e as dificuldades, destacando os principais atores envolvidos no processo. Para tanto, utilizaram a metodologia de pesquisa documental e a revisão bibliográfica e os resultados foram: a organização da produção, respeitar a cultura dos agricultores, atender às exigências sanitárias e organizar a logística da produção.

O tema também foi tratado por Gonçalves (2014) utilizando a metodologia de pesquisas documental e de campo. A pesquisa de campo foi estruturada com visitas e entrevistas, no período de janeiro de 2010 a novembro de 2012, com representante e funcionários de 10 associações e cooperativas de agricultores familiares da região sudoeste do estado de São Paulo. O autor constatou que as políticas de compras públicas institucionais, como PNAE, estão alcançando resultados positivos em relação à sustentabilidade econômica dos agricultores e, também, na estruturação dos grupos formais dos produtores.

Constatou, também, que as dificuldades enfrentadas pelos agricultores familiares são a falta de assistência técnica nas propriedades, a necessidade de regularização fundiária, a falta de acesso às linhas de crédito e financiamento, a precária situação das moradias, dos acessos, dos meios de transporte público, dos sistemas de comunicação, do acesso às informações, dos riscos ocupacionais e da distância entre o local de trabalho e os serviços de saúde pública.

Em relação à organização dos agricultores familiares, Gonçalves (2014) concluiu que as dificuldades enfrentadas são a falta de planejamento e de gestão das organizações e, também, o baixo envolvimento dos produtores nos programas sociais, pois comercializam a maior parte da sua produção com atravessadores. Para isso, o autor sugere que os órgãos de apoio governamental sejam fortalecidos com recursos técnicos, humanos, físicos e financeiros, para que os agricultores possam receber um aporte especializado para melhorar a gestão produtiva de seus negócios e de suas associações.

Além disso, Gonçalves (2014) identificou uma grande demanda por informações sobre planejamento de vendas e logística. Conclui que a profissionalização, apesar de ter investimentos e de aumentar os custos, mostra-se como caminho mais seguro para a melhoria da situação econômica das organizações, que é um requisito fundamental para aumentar a fidelidade dos agricultores e diminuir gradativamente a dependência em relação à assistência do Estado.

Em relação à assistência do estado, Morgan e Sonnino (2008) têm um posicionamento diferente do que Gonçalves (2014), pois entendem que o Estado, é necessário, e deveria estar a frente tanto na questão de aquisição de alimentos dos agricultores familiares, como também, de incentivá-los na produção, tendo em vista que o governo possui o poder de regulação e de supervisão da qualidade dos alimentos, bem como é o principal ator no abastecimento alimentar.

Outro estudo foi realizado por Triches et al. (2017) apresenta as principais dificuldades e também apresenta a forma de superação, conforme apresentado no Quadro 2.

Quadro 2 – Principais dificuldades e forma de superação em relação à aquisição para a alimentação escolar oriundo da agricultura familiar

Situações	Organização Demanda		Organização Oferta	
	DIFICULDADES	SUPERAÇÃO	DIFICULDADES	SUPERAÇÃO
Planejamento	- Cardápios descompasso com a produção.	- Cardápio adaptado à produção; - Revisão da logística; - Diálogo com os AFs.	- Questões climáticas; - Organizações; - Qualidade dos produtos; - Regularidade; - Oferta; - Diversidade.	- Diálogo com os gestores e técnicos; - Formação de cooperativas e associações.
Administrativo burocrático	- Processos de compra.	- Aderência à CP; - Diálogo intersetorial.	- DAP.	- Parcerias com Universidades, ONGs, Embrapa, ATER e SEBRAE.
Financeiro	- Pouco recurso; - Falta de estrutura nas cozinhas.	- Investimento na estrutura nas cozinhas; - Investimento em transporte e embalagem.	- Preço dos insumos; - Logística; - Per capita baixo; - Preços baixos.	- Investimento em logística; - Acesso a programas de crédito e financiamento.
Pessoal	- Merendeiras, nutricionistas e diretores resistentes; - Falta de comunicação entre os setores; - Rotatividade; - CAE pouco atuante.	- Capacitação dos atores sociais envolvidos; - Intersetorialidade.	- Desavenças políticas; - Desconfiança; - Individualismo; - Desconhecimento; - Extensão rural precária; - Falta de comunicação.	- Capacitação de AFs; - Confiança do AF.

Fonte: Adaptado de Triches et al. (2017).

O Quadro 2 apresenta um resumo das principais dificuldades enfrentadas na aquisição de alimentação escolar, e percebe-se que as dificuldades estão separadas em quadro entre os agentes públicos e os agricultores familiares. Essas informações foram úteis para a formulação das questões do guia de entrevista do Quadro 8, pois traça um panorama dos desafios e das oportunidades dos três estados do Sul do Brasil e do estado de São Paulo.

2.3 TEORIA DA ESTRUTURAÇÃO

Na revisão sistemática foi possível identificar algumas perspectivas teóricas e metodológicas alternativas, conforme demonstrado no Quadro 4.

Quadro 4 – Teorias encontradas na Revisão Sistemática sobre Agricultura Familiar e Alimentação Escolar

Teoria/Teórico	Teórico	Citado por:
Desenvolvimento local		Saraiva, et al., 2013; Teo, Mossmann e Taglietti, 2017; Mossmann e Teo, 2017
Teoria da Estruturação	Giddens, Long	Triches, Froehlich e Schneider, 2011; Triches e Schneider, 2012; Triches e Kilian, 2016
Desenvolvimento Sustentável	Sachs	Gregolin, et al., 2017
‘canais curtos’ de comercialização ou ‘cadeias curtas’ de suprimento	WILKINSON, 2008	Altemburg et al., 2017
Perspectiva centrada nos atores, “teoria das convenções”	Long	Schneider e Ferrari, 2015

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

A fim de identificar a teoria que responda a questão da pesquisa e atingir o objetivo proposto, analisamos as teorias do Quadro 4 e as evidências colhidas em campo, e entendemos que a Teoria da Estruturação de Giddens é a teoria que mais se adequa ao propósito do estudo. Essa teoria foi utilizada por Triches e Schneider (2012), que concluíram em muitos locais, mesmo com a obrigatoriedade legal, a efetividade de aquisição do mínimo de 30% ainda enfrentam algumas dificuldades. Isso aponta a necessidade de estudos mais aprofundados sobre esse problema e sobre as relações e diálogos entre os atores na construção, ampliação e institucionalização desses mercados utilizando a Teoria da Estruturação.

A Teoria da Estruturação está representada na relação entre as ações dos agentes e as estruturas sociais na produção, reprodução e regulação da ordem social (CONRAD, 2005). As estruturas são virtuais e estão fora do tempo e do espaço e são regras e recursos organizados como propriedades reproduzidas de sistemas sociais, que são práticas situadas no tempo e espaço, e possibilitam que as práticas sociais sejam reproduzidas ao longo do tempo e do espaço (GIDDENS, 2003; CONRAD, 2005). Os recursos são os impositivos que derivam da coordenação das atividades dos agentes humanos, e os alocativos que são procedentes do controle de produtos materiais ou de aspectos do mundo material, já as regras são interpretativos e normativos (GIDDENS, 2003; CONRAD, 2005).

A agência, principal atributo de um sistema social ao lado da estrutura, são as ações intencionais dos indivíduos autoconscientes quando interagem com os outros em situações sociais e que não se refere às intenções das pessoas ao fazer as coisas, mas para realizar aquela coisa, pois sabem muito sobre o funcionamento dos sistemas sociais e participam dos sistemas por motivos inconscientes, por consciência prática ou por consciência discursiva, são ações tomadas em um contexto social (GIDDENS, 2003; CONRAD, 2005). O conceito de estruturação reflete a ideia de que estrutura e agência existem em uma relação recursiva, e a estrutura funciona tanto como meio e como resultado dos sistemas sociais (GIDDENS, 2003).

Essa teoria foi introduzida na literatura contábil por Roberts e Scapens em 1985 e pode ser explorado como fenômeno organizacional, social e político (ENGLUND, GERDIM & BURNS, 2011) e foi abordada por Lourenço e Sauerbronn (2018), apresentando uma opção para uma abordagem alternativa nas pesquisas em contabilidade gerencial (BAXTER & CHUA, 2003), principalmente por que alguns autores destacam as limitações na pesquisa quando adotado a abordagem positiva, especialmente no tocante aos aspectos gerenciais e

subjetivos das organizações (BAXTER & CHUA, 2003; LOURENÇO & SAUERBRONN, 2018).

Os estudos da Teoria da Estruturação em contabilidade geraram três contribuições: a perspectiva da dualidade da estrutura (onde a estrutura é tanto o meio, como o resultado dos sistemas sociais); a conceituação da Contabilidade como um conjunto interligado, no qual está presente o pilar da significação/comunicação; e uma base ontológica (ciência do ser) no sentido de gerar teoria como, quando e por que os agentes socialmente integrados podem produzir a continuidade ou a mudança das práticas contábeis (ENGLUND, GERDIM & BURNS, 2011; MACOHON & LAVARDA, 2015).

Em relação à primeira contribuição, é um assunto que por muitos anos firmou-se como principal ponto de divergência na sociologia moderna a estrutura e o agente, composta pela sociedade e pelos indivíduos. Giddens (2003) utiliza os termos agentes e estruturas sociais, para tratar dessa dualidade, no sentido de romper essas divergências em suas abordagens conceituais, tendo como questão a compreensão do que move a vida social. Se são as estruturas sociais ou se são as ações humanas sobre os sistemas/estruturas sociais. (MOURA & MACIEL, 2012). A questão de pesquisa nos mostra um dualismo da estrutura, novas regras de compras governamentais, e as agências humanas, compostas pelos agentes público, agricultores familiares.

Para entender esse processo apoiamo-nos na Teoria da Estruturação de Giddens (2003) que tem como pressuposto de que, nenhuma prática nova surge sem que, com ela, traga confrontos, dificuldades, barreiras, pressões. Ou seja, o novo sempre traz alguma mudança e isso causa desconforto, pois interfere na ordem, no hábito, desestruturando-os (TRICHES, 2012). A interação dos atores mobiliza os elementos estruturais e produz uma constante mobilização de regras (interpretativas ou normativas) e recursos (alocativos e de autoridade) que interfere nos processos, de forma a modificar a estrutura pelas suas relações sociais (GIDDENS, 2003; TRICHES, 2012).

Não são somente uma multiplicidade de atores sociais envolvidos no processo, mas também são múltiplas realidades, o que potencialmente implica em interesses sociais e normativos conflitantes e conhecimentos diversos e descontínuos. Por isso, devem-se analisar com detalhes quais e de quem são as interpretações ou modelos que prevalecem e em que circunstâncias isso ocorre (TRICHES, 2012). Através dessas interações entre os atores envolvidos, nas quais a ação é negociada e os sentidos vão ganhando forma, que surge um cenário consensual que será constituído e institucionalizado, com base na Teoria da Estruturação, entre os agentes sociais e a estrutura social, configurando a dualidade da estrutura.

A Teoria da Estruturação, concebida pelo sociólogo britânico Anthony Giddens, tem sido utilizada em diversos trabalhos, tendo destaque nos estudos organizacionais e é apontado por Whittington (1992) e Sahay e Walsham (1997) como ferramenta de grande importância para a análise organizacional (PERES JR. & PEREIRA, 2014; JUNQUILHO, 2003). Essa Teoria, na visão de Junquilha (2003) possibilita vincular ação cotidiana dos atores, tanto em nível micro, como em nível macro, que seria a forma mais ampla das estruturas sociais de uma prática social, sem estabelecer determinismos entre a ação e a estrutura e vice-versa (JUNQUILHO, 2003).

A teoria da Estruturação tem como elemento a ação humana (agência) e a estrutura social, sendo considerados na filosofia e na sociologia como conceitos opostos e tem provocado intenso debate nas ciências sociais (PERES JR. & PEREIRA, 2014). Essas duas concepções são a unidade de análise e fornecem quase todos os conceitos que embasam a Teoria da Estruturação que tem como premissa de que o dualismo: ação humana e estrutura social deve ser denominado de dualidade da estrutura (GIDDENS, 2003; PERES JR. & PEREIRA, 2014)

O conceito de dualidade da estrutura, para Giddens (2003), é uma forma alternativa ao dualismo entre sujeito e objeto nas Ciências Sociais, sendo que nas tradições funcionalista e estruturalista, a estrutura é tomada como externa, suprema e limitadora da ação de indivíduos (JUNQUILHO, 2003), na visão dos quais há a preponderância da estrutura sobre a ação, já na corrente teórica de tradição fenomenológica há a prevalência da ação ou o sujeito (agência) sobre a estrutura (PERES JR. & PEREIRA, 2014).

Na Teoria da Estruturação, na visão de Giddens (2003), essas duas dimensões são abordadas sem levar em consideração a questão da oposição entre elas, pois parte da premissa de que esse dualismo (estrutura e ação ou objeto e sujeito) deve ser superado, ou ser reconstituído como dualidade de estrutura (GIDDENS, 2003; PERES JR. & PEREIRA, 2014), contrapondo à visão dicotômica entre as duas correntes do pensamento social, afirmando que existe uma relação de reciprocidade entre a estrutura social e a ação humana, não podendo separar uma da outra (GIDDENS, 2003; JUQUILHO, 2003).

Para a Teoria da Estruturação a “estrutura” é o conjunto de regras e recursos implicados, recursivamente organizados, na reprodução social, fora do tempo e do espaço e é marcada por ausência do sujeito (GIDDENS, 2003). Já os sistemas sociais, no qual a estrutura está recursivamente implicada, são compreendidas pela estrutura que é constituído por regras e recursos que regem os agentes, pela modalidade do sistema estrutural que é o meio pelo qual as estruturas são traduzidas em ações e pela interação que são as atividades localizadas dos agentes humanos, reproduzidas através do tempo e do espaço, feita para o agente agir dentro do sistema social, conforme representado no Quadro 5 (GIDDENS, 2003).

Quadro 5 - A Dualidade da Estrutura na visão de Giddens

ESTRUTURA(S)	SISTEMA(S) SOCIAL	ESTRUTURAÇÃO
Regras e recursos, ou conjuntos de relações de transformação, organizados como propriedades de sistemas sociais	Relações reproduzidas entre atores ou coletividades, organizadas como práticas sociais regulares	Condições governando a continuidade ou transmutação de estruturas e, portanto, a reprodução de sistemas sociais

Fonte: Giddens (2003).

A dualidade da estrutura, para Giddens (2003), tem como concepção de que as propriedades estruturais dos sistemas sociais (estrutura) são ao mesmo tempo, condição e resultado da ação humana, meio e resultante das práticas sociais que constituem esses mesmos modelos, que recursivamente, organiza (PERES JR. & PEREIRA, 2014). A estrutura pode ser distinguida em três dimensões: da significação, da dominação e da legitimação, conforme demonstrado no Quadro 6 (GIDDENS, 2003) que através da interação utilizando as modalidades provocam a transformação ou continuidade dos sistemas sociais, que é a base da Teoria da Estruturação, representado no Quadro 6.

Sob o pilar significação/comunicação, a modalidade esquemas interpretativos são os meios cognitivos pelos quais os atores, que são incapazes de promover mudanças, proporcionam sentido ao que os outros dizem e fazem (CONRAD, 2005; MACOHON & LAVARDA, 2015). A Contabilidade, como uma modalidade de esquema interpretativo é importante na organização, conforme estudo de Conrad (2005) na investigação da adoção de um artefato contábil para cumprir exigências fiscais (MACOHON & LAVARDA, 2015). Para Beuren e Almeida (2015) compreende as regras compartilhadas, conceitos e teorias que são delineados para fazer sentido nas atividades organizacionais.

A contabilidade gerencial é um instrumento para os gestores acompanharem as atividades e funções da organização permitindo que haja comunicação entre os mesmos com conhecimento profundo sobre suas atividades (BUSCO, 2009; BEUREN & ALMEIDA, 2015). O gerenciamento de um sistema de contabilidade funciona como esquema interpretativo fazendo a ligação entre a estrutura de significação e a interação social na forma de comunicação entre os agentes, representando uma estruturação. A estrutura de significação compreende as regras, os conceitos e as teorias utilizadas para dar sentido às atividades organizacionais (MACINTOSH & SCAPENS, 1990; BEUREN & ALMEIDA, 2015).

No pilar dominação/poder, a contabilidade gerencial é vista como a modalidade facilidade (recurso) que pode ser usado no exercício de poder (MACINTOSH & SCAPENS, 1990; MACOHON & LAVARDA, 2015). Nesse pilar os controles gerenciais são os elementos chave no processo de prestação de contas nas organizações e proporcionam facilidades de mediação, que é a modalidade na Teoria da Estruturação nas relações de poder (MACOHON & LAVARDA, 2015). Para Macintosh e Scapen (1990) os controles gerenciais representam as facilidades que podem ser utilizados pelos agentes para coordenar e controlar as atividades dos subordinados (BEUREN & ALMEIDA, 2015).

Já no pilar legitimação/sanção a Contabilidade conforme estudo de Granlund (2002) é mobilizada como essa instituição não somente nos relatórios financeiros das empresas, mas também nos demais documentos: relatórios anuais, boletins informativos e meios de comunicação (MACOHON & LAVARDA, 2015). Para Giddens (2003) a legitimação das práticas sociais é que viabilizam as formas de dominação. Já para Macintosh e Scapen (1990) os controles gerenciais comunicam um conjunto de valores e ideais sobre o que é aprovado ou reprovado; justificam os direitos e as responsabilidades; e legitimam o uso de certas recompensas e sanções.

Para tanto, a Teoria da Estruturação demonstra que os agentes e estruturas não constituem dois conjuntos independentes de fenômenos (um dualismo), mas representam os dois lados da mesma moeda, por meio dos pilares da significação/comunicação, dominação/poder e legitimação/sanção (GIDDENS, 2003; MACOHON & LAVARDA, 2015). Conforme apresentado no Quadro 6.

Quadro 6 – Teoria da Estruturação de Giddens (Dimensões da Dualidade de Estrutura)

Estrutura	Significação	Dominação	Legitimação
Modalidade	Esquema Interpretativo	Facilidade	Normas
Interação	Comunicação	Poder	Sanção

Fonte: Giddens (2003).

O modelo da Dualidade da Estrutura em interação apresentado no Quadro 6 é composto pela associação do domínio da estrutura ao domínio da ação humana, por intermédio de três modalidades que são responsáveis pelo vínculo entre os dois domínios: Domínio da estrutura (institucional) corresponde a três dimensões: significação, dominação e legitimação; e domínio da interação (ação humana) constituída pelas dimensões: comunicação, poder e sanção (JUNQUILHO, 2003). Sendo que cada uma dessas dimensões tem seus correspondentes nos dois domínios com a vinculação estabelecida por três modalidades: os esquemas interpretativos; as facilidades ou recursos e as normas, representando modelo da Dualidade da Estrutura em Interação (GIDDENS, 2003; JUNQUILHO, 2003).

As modalidades de estruturação são os procedimentos que medeiam entre a estrutura (virtual) e a interação (situada) fazendo a interação entre a estrutura e ação no processo de re/produção do sistema social e são utilizadas pelos atores na produção das dimensões de interação, ao mesmo tempo em que são os meios para a reprodução dos componentes estruturais (dimensões da estrutura) nas mesmas dimensões da interação, além de expressar a cognoscitividade dos agentes sociais em relação a cada dimensão da estrutura que comporta o significado/comunicação que é um dos pilares da Teoria da Estruturação e dizem respeito a regras sociais que, informam e restringem, e torna possível a comunicação no nível da interação (JUNQUILHO, 2003; CONRAD, 2005).

Beuren e Almeida (2002) utilizaram as informações do Quadro 6 para estudarem os pilares da Teoria da Estruturação, composto por três pilares: significação/comunicação; dominação/poder; legitimação/sanção. Nesta pesquisa está sendo utilizado apenas o pilar da significação/comunicação, por representar melhor a busca pela solução da questão de pesquisa, bem como, por que esse pilar ter sido utilizado em estudos anteriores sobre os impactos da implantação das normas internacionais de contabilidade no Brasil (BEUREN & ALMEIDA, 2002; 2005). Outros estudos também trataram apenas desse pilar como demonstrado no estudo de Macohon e Lavarda (2015), conforme apresentado no Quadro 7, na pesquisa sobre a Teoria da Estruturação na contabilidade.

Quadro 7 – Estudos sobre a Teoria da Estrutura na Contabilidade no pilar
Significação/Comunicação

Pilar	Aspectos chaves dos estudos	Referência
Significação/ Comunicação	Contabilidade é modelada como esquema cognitivo para interpretar a realidade.	Boland (1993); Jack (2005); Scapens e Macintosh (1996)
	Contabilidade é modelada como uma linguagem por meio da qual a realidade é construída socialmente.	Macintosh e Scapens (1990); Roberts (1990)

Fonte: Adaptado de Englund, Gerdin e Burns (2011); Macohon e Lavarda (2015).

Para este estudo o pilar da significação/comunicação da Teoria da Estruturação pode ajudar a entender melhor as mudanças nas práticas sociais promovidas pela Lei n.º 11.947/2009, que trouxe uma nova forma de compras governamentais (chamadas públicas) e exigência de compras de no mínimo 30% dos agricultores familiares, com o intuito de aproximar a agricultura familiar da alimentação escolar. Para isso, utilizaremos dos instrumentos da contabilidade, de uma compreensão da contabilidade, como socialmente

construída e não independente dos atores organizacionais, sociais e políticos, conforme Ryan, Scapens e Theobald (2002), sob as perspectivas interpretativistas (LOURENÇO e SAUERBRONN, 2018).

A operacionalização do PNAE é bastante complexa, envolvendo vários agentes, tanto dos órgãos públicos (nutricionista, merendeira, diretores, licitante, técnico agropecuário) como também da parte dos agricultores familiares, e para o sucesso dessa política pública, principalmente no atingimento do mínimo de 30% de aquisição de produtos da agricultura familiar é fundamental que as condições sejam favoráveis tanto em relação aos agentes envolvidos com a alimentação escolar como para as estruturas envolvidas, tanto na prefeitura como nos agricultores familiares (VILLAR et al., 2013).

As práticas sociais das compras governamentais (chamadas públicas) que ocorrem em um contexto em que participam somente agricultores familiares, e que sofreu significativa mudança a partir de 2009 com a Lei n.º 11.947/2009 é o que, para Giddens (2003), precisa ser vista de como essas práticas seguidas numa dada gama de contextos estão implantadas em mais amplas esferas de tempo e de espaço, no sentido de tentar descobrir suas relações com práticas institucionalizadas. A aprovação da Lei n.º 11.947/2009 provocou mudança nos controles gerenciais das práticas sociais das compras governamentais (chamada pública) tanto dos órgãos públicos (atuação dos agentes públicos), como também dos agricultores familiares. E é essa mudança que pretendo demonstrar através da lente teórica de Giddens utilizando a Teoria da Estruturação.

3 METODOLOGIA

Pesquisa é um processo de descoberta intelectual, podendo transformar o nosso conhecimento e entendimento do mundo. Na contabilidade a pesquisa geralmente tem como objetivo fundamental a descoberta, interpretação e comunicação do conhecimento (SOEIRO, 2015). Pesquisadores classificam a pesquisa em contabilidade de acordo com o método, ontologia e epistemologia, com objetivo de incentivar e facilitar o processo de criação e avaliação das pesquisas. (SOEIRO, 2015).

Pelo menos três correntes de pensamento filosófico são atribuídas à contabilidade: positivismo, normativismo e criticismo (NEPOMUCENO, 2017). A manifestação do positivismo ocorre de três formas diferentes: a primeira criada por Augusto Comte e considerado como doutrina filosófica, sociológica e política, e que consiste na observação dos fenômenos; a segunda desenvolvida por Milton Friedman (1953) denominado de “economia positiva” e que Watts e Zimmerman consideram em um contexto contábil a firma como uma rede de contratos; e a terceira, nascida nos seios das ciências sociais (NEPOMUCENO, 2017), o qual não veem as pessoas como construtoras ativas de sua realidade social e não consideram simultaneamente o objeto como sujeito, sendo analisadas como entidades descritas passivamente de maneira objetiva (CHUA, 1986).

A segunda corrente está relacionada à estrutura normativa contábil, do qual é possível fazer as seguintes distinções: explica a contabilidade pelo processo normativo – preditivo (normatividade); e visa estabelecer o processo normativo de conduta do contador – prescritivo, praticado pelas entidades, como FASB/IASB e residem na filosofia pragmática desenvolvida por Pearce, James Willian, Dewey que se apoia nos princípios da teoria econômica neoclássica (NEPOMUCENO, 2017). O normativismo tem como propósito recomendar ou prescrever procedimentos contábeis, e é o oposto do positivismo (NEPOMUCENO, 2017). A Principal diferença entre esses dois pensamentos está relacionada de como o corpo de conhecimento é analisado, sendo que na ciência positiva é sobre “o que é” e na ciência normativa é sobre “o que deve ser” em termos de sistemas de valores (CASTA, 2009).

A terceira corrente é o criticismo contábil, ou teoria interpretativa (interpretativismo), derivado das ciências sociais e comportamentais, e da filosofia, sendo diferente das duas primeiras correntes que derivam da economia (NEPOMUCENO, 2017). As primeiras publicações de pesquisa contábil interpretativa ocorreram nos meados de 1970, pela revista inglesa “*Accounting, Organizations and Society*” (NEPOMUCENO, 2017), seguida pelas revistas “*Accounting, Auditing and Accountability Journal*” em 1988, “*Critical Perspectives on Accounting*” e “*Management Accounting Research*” em 1990, e “*European Accounting Review*” em 1992.

E essa pesquisa tem se transformado num policentrismo sem mainstream, sem um paradigma que formalize suas ações, mantido unido a uma oposição a uma “corrente dominante”, esse policentrismo da pesquisa interpretativa é uma força importante, pois permitem que os pesquisadores adaptem suas teorias, metodologias e métodos em áreas e questões de pesquisa altamente específica (AHRENS, 2008), demonstrado no Quadro 3 adaptado de Lodh & Gaffikin (1997), que neste estudo é em relação à política pública da alimentação escolar e agricultura familiar.

Quadro 3 – Abordagens teóricas alternativas das pesquisas interpretativista e crítica em contabilidade

Interacionismo simbólico e etnometodologia	Colville 1981; Berry e outros, 1985; Boland e Pondy, 1986; Preston, 1986; Dent, 1990; Covaleski e Dirsmith, 1988; Hines, 1988; Jablonsky, 1986; Lavoie 1987, Chua, 1988;
Abordagens políticas econômicas (incluindo marxianas)	Cooper, 1980; Tinker, 1980; Cooper & Sherer, 1984; Neimark e Tinker, 1986; Willmot, 1986; Armstrong, 1987; Hopper et al., 1987;
Teoria crítica habermasiana	Laughlin, 1984, 1987, 1988, 1991; MacIntosh, 1990; Broadbent et al., 1991; Day, 1992; Chua e Degeling, 1993;
Abordagem foucaultiana	Burchell et al., 1985; Hopwood, 1987; Loft, 1985; Miller e O'Leary, 1987; Hoskin e Macve, 1988; Hopper et al., 1990;
Teoria da Estruturação de Giddens	Roberts & Scapens, 1985; Capps et al., 1989; Chew, 1992;
Hegemonia de Gramsci	Lehman & Tinker, 1985; Richardson, 1987;
Desconstrucionismo de Derrida	Tinker & Neimark, 1987; Arrington & Francis, 1989; MacIntosh, 1990b;
Construcionistas sociais	Chua, 1986b, 1993; Hines, 1988; Preston et al., 1992;
Estruturalistas críticos	Armstrong, 1984, 1985, 1987, 1991; Booth, 1991.
Abordagens dos tecnocientistas, como a teoria do ator-rede, no estudo da “contabilidade em ação”	Robson, 1991, 1992; Preston et al., 1992; Lodh, 1994; Chua, 1994

Fonte: Adaptado de Lodh & Gaffikin (1997).

Analisando o Quadro 3 percebe-se que as pesquisas contábeis interpretativista e crítica têm as mais variadas tendências, como por exemplo: *desconstrucionismo*, *crítico*, *teoria da estruturação*, *baseada na teoria do sociólogo Anthony Giddens*, dentre outras. Essas correntes incluem os mais variados enfoques com base nas obras de Bourdieu, Giddens, Foucault, Habermas, Marx, entre outros, bem como na literatura sobre interacionismo simbólico, etnometodologia, construcionismo social, estruturalismo crítico, teoria do ator-rede e contabilidade em ação (LODH & GAFFIKIN, 1997).

O desenvolvimento do conhecimento e da inovação na contabilidade enfrenta problema em virtude do domínio do positivismo na pesquisa, pois dificulta a abordagem de questões que metodologicamente não podem ser expressos em números (HOPPER & BUI, 2016). Major (2017) afirma que os constructos utilizados na contabilidade, como ativo, passivo e resultados não são iguais do que medir os fenômenos das ciências naturais que podem ser mensurados de forma inequívoca e consensual.

Segundo Major (2017), com frequência os resultados da pesquisa positivista são acusados de esterilidade e falta de relevância para o conhecimento prático. Além disso, o rigor da pesquisa positivista é questionado pelo motivo da contabilidade ser complexa enquanto prática social e humana. A contabilidade compreende questões que não podem ser captadas por meio de modelos puramente matemáticos, pois compreende questões de índole essencialmente qualitativa, embora a contabilidade aparente ser objetiva (MAJOR, 2017).

A contabilidade é uma área vibrante e dinâmica, importante para a economia e para a sociedade, e a pesquisa dessa área é relevante em virtude do impacto da informação que produz e divulga, mas também tem sido acusada de esterilidade e estagnação (MAJOR, 2017). Alguns pesquisadores afirmam que a contabilidade se tornou uma “subárea” da

corrente econômica Teoria Econômica Neoclássica, em virtude da dependência dessa teoria, confinando-se aos seus objetivos e pressupostos (MAJOR, 2017).

Diversos estudos vêm adotando abordagens de diferentes teorias, sendo que a mais popular parece ser a Teoria Institucional (SCAPENS, 2006; SOEIRO, 2015), sendo que a contabilidade gerencial alternativa tem sido influenciada principalmente pelo institucionalismo da teoria organizacional e da sociologia (BAXTER & CHUA, 2003) que possui três enfoques, conforme Scapens (2006): Velha Economia Institucional (*Old Institutional Economics – OIE*), Nova Economia Institucional (*New Institutional Economics – NIE*) e Nova Sociologia Institucional (*New Institutional Sociology – NIS*).

Por isso, muitos pesquisadores em contabilidade estão buscando adotar perspectivas teóricas e metodológicas ‘alternativas’ (PARKER, 2012; HOPPER & BUI, 2016; MAJOR, 2017) o que já vem ocorrendo na contabilidade gerencial desde a década de 1970 no Reino Unido e nos países escandinavos. Esses pesquisadores defendem o pluralismo na pesquisa em contabilidade por meio de adoção de abordagens teóricas e metodológicas ditas alternativas, sem reduzir a pesquisa em mero conjunto de variáveis matemáticas, que não possibilitam a compreensão e explicação profunda do que é observado, e que não responde questões do tipo “por quê?” e “como?”, apenas descreve e identifica, o que é diferente, da compressão da situação (MAJOR, 2017).

Esse termo “alternativa” é rejeitado pelos teóricos que defendem a pesquisa contábil interpretativa, eles dizem que na literatura é frequentemente caracterizada pelo que não é, ou seja, “não-mainstream” ou “alternativa”, e isso causa uma certa preocupação por essa falta de uma identidade intelectual independente (AHRNS et al., 2008).

A contabilidade deve ser estudada no contexto social, econômico, político, institucional e tecnológico com objetivo de se obter informações úteis e relevantes para a tomada de decisão (MAJOR, 2017). A contabilidade como prática social deve ser constantemente examinada, reexaminada, interrogada e criticada no mundo do conhecimento, recorrendo a uma variedade de fontes de informação, sendo que a contabilidade é uma área de investigação interdisciplinar (MAJOR, 2017). A contabilidade é uma disciplina do social e é importante compreendê-la no contexto de um conjunto mais amplo de discursos das ciências sociais (BAXTER & CHUA, 2003).

Ontologicamente, os pesquisadores alternativos descrevem a essência da realidade como algo subjetivo, abstrato e complexo, sendo um produto das práticas sociais e humanas. Para esses pesquisadores, é difícil quantificar e reduzir a realidade, opondo-se ao que acreditam os positivistas (MAJOR, 2017). Esse tipo de pesquisa em contabilidade possibilita que as questões a serem estudadas e as metodologias adotadas sejam escolhidas atendendo a critérios de inovação na produção do conhecimento e na contribuição para a prática das organizações (MAJOR, 2017).

Dessa forma, pesquisa em contabilidade deve superar um de seus desafios, que é a falta de relevância para a prática e para a solução de problemas nas organizações e na sociedade em geral (BROMWICH & SCAPENS, 2016; MAJOR, 2017). A pesquisa quase que exclusivamente está centrada em questões de natureza teórica e metodológica, dedicando muito esforços no desenvolvimento de construtos teóricos, mas deixando de lado a produção de conhecimento relevante e útil para a prática. Isso é visível na falta de diálogo entre a comunidade acadêmica e a sociedade, bem como no desinteresse pelos acadêmicos de utilizar

uma linguagem simples e acessível, aos tomadores de decisões e aos gestores públicos, dos resultados de suas pesquisas (BROMWICH & SCAPENS, 2016; MAJOR, 2017).

Na compreensão da realidade, o pesquisador tem de interagir com a evidência e o campo, fazendo de forma diferente dos positivistas que estudam a realidade à distância (MAJOR, 2017). Sendo que para isso, os estudos de caso realizados pelos pesquisadores alternativos que utilizam as teorias organizacionais e sociológicas, tais como, Economia Política, *Labour-Process*, *a New Institutional Sociology*, o Realismo Crítico e a *Actor-Network* e autores como Habermas e Giddens (BAXTER & CHUA, 2003; MAJOR, 2017) possibilitam distinguir-se dos meros relatos descritivos de práticas de contabilidade (BROMWICH & SCAPENS, 2016; MAJOR, 2017).

O método estudo de caso analisa o particular e o específico, com o objetivo de compreender e construir teorias, que é o contrário do método científico de abordagem tradicional, que parte de grandes volumes de dados com o intuito de produzir generalizações estatísticas para o conjunto do universo. Embora o estudo de caso não proporcione generalização estatística, permite através de replicações, confirmar se as ilações teóricas produzidas anteriormente explicam as práticas observadas, nesse caso, produzindo generalizações mesmo que sejam de natureza teórica (ou analítica) (MAJOR, 2017, p 196).

Estabelecendo uma analogia entre os métodos quantitativos do positivismo e os métodos qualitativos da pesquisa alternativa, as noções de confiabilidade e de validade próprias da pesquisa positivista, pelo qual é demonstrado que o resultado é o mesmo se os estudos forem repetidos, são substituídas, na pesquisa alternativa, pela noção de credibilidade, que permite formular questões de pesquisa mais apropriadas, recolher a evidência adequada ao estudo desenvolvido e adotar os métodos de pesquisa que permitem obter respostas às questões de pesquisa (MAJOR, 2017).

Para verificar se um estudo é crível ou não, existem critérios para testar a credibilidade nas pesquisas qualitativas: a) critério da autenticidade que relaciona à existência de evidências de que o pesquisador esteve em campo e recolheu informação sobre a pesquisa; b) critério da plausibilidade que tem como finalidade avaliar a capacidade dos argumentos serem apresentados de forma lógica a quem os analisa; e c) critério da relevância que verifica se a pesquisa contribui para o conhecimento teórico e empírico (MAJOR, 2017).

A maioria dos melhores estudos se baseia em uma ampla variedade de fontes para a obtenção das evidências e é um ponto forte muito importante da coleta de dados para um estudo de caso. Segundo Yin (2001), as várias fontes são altamente complementares e que um bom estudo de caso utilizará o maior número possível de fonte. Beuren e Almeida (2012) destacam que para o estudo de caso, as entrevistas são uma das mais importantes fontes de coleta de dados, tendo o pesquisador duas tarefas: seguir uma linha própria de investigação e elaborar questões sem tendências.

Para Stake (2003) os estudos de casos são identificados em três tipos: intrínseco, instrumental e coletivo. O estudo de caso intrínseco não tem o propósito de construir teoria e é o tipo em que se encontra a maioria das pesquisas, sendo realizado por interesse intrínseco no caso e pouco interesse no avanço da ciência. Por exemplo, em uma organização, uma prefeitura, ou uma prática social, um caso particular é examinado com o objetivo de encontrar ideias sobre um assunto ou redesenhar uma generalização resultado de estudos anteriores,

sendo que o caso é de interesse secundário, tendo como objetivo desempenhar um papel de apoio e facilitar nossa compreensão de outra coisa.

O estudo de caso intrínseco não tem como objetivo entender algum construto abstrato ou fenômeno genérico. É analisado em profundidade, examinados seus contextos e suas atividades ordinárias são detalhadas, pois isso ajuda o pesquisador a buscar o interesse externo. No estudo do caso o pesquisador subordina, pelo menos temporariamente, outras curiosidades para que as histórias daqueles "*living the case*" sejam expostas. Pode ser visto como típico de outros casos ou não. A escolha do caso é feita para promover a compreensão desse outro interesse, tendo em vista que o pesquisador simultaneamente tem vários intentos, particulares e gerais (STAKE, 2003).

O segundo tipo é o “instrumental” e, segundo Stake (2003), não há uma linha que distinga o estudo de caso intrínseco do instrumental, sendo que este último tipo são os estudos de casos que levam o pesquisador a ilustrar como as preocupações dos pesquisadores e teóricos se manifestam no caso. Para Stake (2003), o caso instrumental tem a seguinte característica:

“Como é mais provável que as questões críticas sejam conhecidas antecipadamente e sigam as expectativas disciplinares, tal projeto pode tirar maior proveito dos instrumentos já desenvolvidos e dos esquemas de codificação preconcebidos” (p. 140).

Por fim, o terceiro tipo, denominado por Stake (2003) de “estudo de caso coletivo” tem um interesse menos intrínseco em um caso em particular. O pesquisador estuda em conjunto um número de casos para investigar um fenômeno, uma população ou uma condição geral. Segundo Stake (2003) existem outras classificações de estudos de caso, tais como a de Harrison White (1992) que classifica a pesquisa em ciências sociais de acordo com três propósitos: estudos de caso para identidade, explicação ou controle.

O estudo de caso é uma entidade complexa operando em vários contextos - físico, econômico, ético, estético, com sua própria história única. O caso é singular, mas têm subseções (por exemplo, licitação, abastecimento, assistência técnica), grupos (por exemplo, agentes públicos, agricultores familiares, agentes de apoio, alunos), ocasiões (por exemplo, planejamento, compras, pagamento, preparo dos alimentos), uma concatenação de domínios tão complexo que na melhor das hipóteses eles só podem ser amostrados.

A utilização de estudo de caso em contabilidade pode não encontrar soluções gerais para as dificuldades enfrentados pelos agentes, que neste estudo é representado pelos gestores, agricultores familiares e contadores, mas é possível conhecer melhor as questões pesquisadas (SCAPENS, 1990; MARQUES et al. 2014). Tem se a noção que o estudo de caso permite certa flexibilidade, mas existem certo princípios epistemológicos e procedimentos metodológicos que dever ser seguidos para elaborar um estudo de qualidade. No entanto, os teóricos não são unânimes quanto à definição, ao uso, e quanto aos seus aspectos ontológicos e epistemológicos (MARQUES et al. 2014).

3.1 TIPO DE PESQUISA EMPREENDIDA

O delineamento da pesquisa será estudo de caso, tipo de pesquisa caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um objeto, permitindo o conhecimento amplo e detalhado,

servindo de propósito para descrever a situação atual do contexto no qual se realiza a pesquisa, podendo ser utilizada tanto em pesquisa descritivas, exploratórias ou explicativas (GIL, 2008). Yin (2001) define estudo de caso como uma pesquisa empírica que investiga um fenômeno atual dentro do seu contexto de realidade.

Neste estudo será utilizado o estudo de caso instrumental (STAKE, 2003), pois serão demonstradas as preocupações do pesquisador sobre o tema agricultura familiar e alimentação escolar considerando as práticas sociais das compras governamentais (chamadas públicas) de alimentação escolar provenientes da agricultura familiar promovida pela Prefeitura de Campo Grande/MS. Marques et al. (2014) mencionam que o estudo de caso tem a lógica baseada na interpretação de um fenômeno da realidade social em relação aos seus dados e evidências e que é um tipo de pesquisa de campo que busca o entendimento da realidade sobre determinado assunto.

A pesquisa baseada no estudo de caso em pesquisas alternativas utilizando as teorias organizacionais e sociológicas se reveste de grande importância, pois possibilita incluir questões profundas relacionadas ao 'por que' e o 'como' que ocorrem determinadas práticas na organização, como os relacionados à distribuição de recursos, relações de poder, relações entre os indivíduos e entre as organizações e os seus meios envolventes (PARKER, 2012; MAJOR, 2017), que é a situação desta pesquisa sobre compras governamentais (chamadas públicas) de alimentação escolar, no qual estão envolvidos os órgãos públicos, os agricultores familiares e as entidades que prestam assistências aos produtores familiares.

O estudo de caso envolve o pesquisador em contato direto com as práticas organizacionais, conduzindo uma pesquisa aprofundada sobre os atores e seus contextos em suas configurações naturais, sendo que a pesquisa de campo envolve a aplicação de vários métodos, como entrevistas, observações diretas e análise documental, abordando as configurações e os processos reais do dia-a-dia (PARKER, 2012), sendo de grande importância para este estudo, pois o pesquisador esteve em contato direto com os atores envolvidos nas práticas sociais das compras governamentais (chamadas públicas), inclusive nos locais onde são executadas as ações relacionadas a essas práticas.

O presente estudo tem uma abordagem qualitativa, estudo de caso, aplicada, através de uma pesquisa exploratória e interpretativista, buscando analisar e compreender os desafios, as oportunidades, e as dificuldades nas práticas sociais das compras governamentais (chamadas públicas) de alimentação escolar provenientes da agricultura familiar promovida pela Prefeitura de Campo Grande/MS. Para tanto, foram utilizadas pesquisas documental, bibliográfica e de campo, com realização de entrevistas e grupo focal com os agentes envolvidos nas práticas sociais de comercialização de produtos para a alimentação escolar.

Com a finalidade de atingir o primeiro objetivo específico realizou-se uma pesquisa exploratória que segundo Cooper e Schindler (2016), pode ser chamada de pesquisa, sendo a pesquisa uma investigação sistemática que fornece informações na solução de problemas gerenciais. Ainda segundo os autores, os estudos exploratórios são utilizados quando os pesquisadores não têm conhecimento dos problemas que serão encontrados durante o trabalho de campo, tendo ideias iniciais e pretendendo descobrir futuras possibilidades de pesquisa.

Quanto à natureza, esta pesquisa é classificada como aplicada, pois se ocupa não em desenvolver um novo método, mas aplicar conhecimentos já existentes em uma situação real (GIL, 2008) e tem uma abordagem qualitativa, uma vez que visa descrever, decodificar,

traduzir e, de outra forma, aprender o significado de certos fenômenos (COOPER & SCHINDLER, 2016).

A abordagem qualitativa, com base em teorias organizacionais e sociológicas, é defendida pelos pesquisadores alternativos (MAJOR, 2017). Entre outras teorias pesquisadas, encontra-se a Teoria da Estruturação de Giddens, que é base teórica para a realização da pesquisa. A pesquisa alternativa está essencialmente preocupada com aquilo que é, mostra a diferença e, é único em oposição às pesquisas positivistas que têm como objetivo estudar o agregado e grandes conjuntos de dados (MAJOR, 2017).

Quanto aos procedimentos, para coletas de dados, foram utilizadas: a pesquisa documental, a pesquisa bibliográfica e a pesquisa de campo, com levantamento de evidências primárias por meio de entrevistas, observação direta e grupo focal. Essa última técnica é aquela conduzida por um entrevistador, que é o catalisador da comunicação entre os entrevistados e tem como objetivo gerar discussão de um item específico. Pode triangular, com a entrevista individual, sendo que o número de participante do grupo focal é arbitrário (VERGARA, 2009).

Já as entrevistas podem ser realizadas em grupo ou individualmente; em profundidade; ou não estruturada, semiestruturada e estruturada. A entrevista é uma estratégia de coleta de evidências. Nesta pesquisa utilizamos de entrevistas individuais semiestruturadas. A entrevista estruturada é aquela realizada entre o entrevistador e o entrevistado, com o uso de um guia de entrevista, contido por perguntas abertas, mas com um direcionamento em relação ao assunto (COOPER & SCHINDLER, 2016). Geralmente, a entrevista semiestruturada tem início com tópicos genéricos e segue com perguntas utilizando “Como?”, “O quê?”, “Quem?”, “Por quê?” e “Quando?”.

3.2 ESTRATÉGIAS DE COLETA DE EVIDÊNCIAS

Para alcançar o objetivo proposto foi realizada pesquisa bibliográfica no portal do periódico CAPES/MEC, com o intuito de buscar a conceituação de agricultura familiar, alimentação escolar e chamada pública. Após essa etapa, foram coletadas informações na Internet, disponibilizadas nos sites do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), do IBGE, do FNDE, e do INCRA, para tentar identificar o quantitativo repassado pelo Governo Federal, nos últimos anos, ao município de Campo Grande, bem como o valor utilizado e para identificar o quantitativo de agricultores familiares em Campo Grande. Por fim, foi consultado o Censo Escolar de 2017 para verificar o quantitativo de unidades escolares e a quantidades de estudantes da rede municipal de ensino de Campo Grande (SED-MS, 2019).

As análises documentais foram feitas considerando, sobretudo, dispositivos legais. Assim, identificamos a existência da Lei de n.º 11.326/2006, que regulamenta a atividade da agricultura familiar, e da Lei n.º 11.947/2009, que regulamenta a aquisição de alimentação escolar utilizando a verba do PNAE. A análise documental e a observação foram realizadas a partir dos documentos e dos acompanhamentos das etapas (publicação do edital e execução) das chamadas públicas para os anos letivos de 2017 e 2018.

A pesquisa compreendeu o período de setembro de 2017 a janeiro de 2019, sendo que em relação ao ano de 2017 foi somente o acompanhamento da execução da Chamada Pública

n.º 01/2017 e no ano de 2018 o acompanhamento contemplou as fases da publicação do edital da Chamada Pública n.º 02/2017 e as entregas e pagamento/recebimento dos valores comercializados. No sentido de dar maior consistência as informações coletadas nesses anos, buscaram-se os dados financeiros dos anos anteriores para realizar uma comparação.

Para a elaboração do primeiro guia de entrevista foi realizada uma pesquisa na internet com o objetivo de identificar guias de entrevistas, principalmente das teses e dissertação, já utilizados por outros pesquisadores nos últimos cinco anos sobre o tema agricultura familiares e alimentação escolar. Na elaboração do guia foi observada a amarração com os objetivos geral e específico da pesquisa, tendo como finalidade atingir especialmente os objetivos específicos I e II. Esse guia com o respectivo referencial da literatura está demonstrado no Quadro 8.

Quadro 8– Guia de Entrevista elaborada com base na revisão bibliográfica sobre o tema: agricultura familiar e alimentação escolar

Pergunta	Referências
1. Poderia por favor se apresentar, falando principalmente de sua trajetória profissional?	Esperança, 2017; Fantinelli, 2017; Fabris, 2016; Noronha, 2013, Silva, 2013
2. Poderia me explicar brevemente o que conhece da Lei 11.947/2009, a Lei da merenda escolar e da agricultura familiar? [caso não conheça explicar brevemente sobre a lei]	Fantinelli, 2017; Schwartzman, 2017; Elias, 2016; Fabris, 2016; Manjama, 2016; Noronha, 2013; Triches, 2010
3. Qual seu envolvimento com a merenda escolar?	Bastos, 2017; Fantinelli, 2017
4. Em sua experiência, quais as condições de vida no campo? Quais as principais dificuldades enfrentadas? Quais as principais vantagens da vida no campo?	Bastos, 2017;
5. Em sua opinião e experiência de que forma a Lei 11.947/2009 pode contribuir para alterar essas condições de vida no campo?	Fantinelli, 2017; Schwartzman, 2017; Fabris, 2016; Marin, 2014; Noronha, 2013; Silva, 2013
6. Em sua opinião e experiência, os agricultores familiares se sentem incentivados a participar da produção/comercialização para a merenda escolar? Se sim, de que forma? Se não, por quê?	Fabris, 2016; Marin, 2014; Noronha, 2013
7. Você participa da venda de alimentos para a merenda escolar? Há quanto tempo? Qual importância dessa venda para a renda familiar? Na sua opinião, quais são as dificuldades/barreiras para a comercialização dos produtos para a merenda escolar?	Esperança, 2017; Fantinelli, 2017; Miola, 2017; Elias, 2016; Fabris, 2016; Marin, 2014; Noronha, 2013; Triches 2010
8. O que fazem para se adaptar à sazonalidade?	Fabris, 2016; Marin, 2014
9. Quanto à logística de distribuição, como os alimentos chegam até as escolas?	Bastos, 2017; Fabris, 2016; Noronha, 2013
10. Como é feito o planejamento da produção?	Schwartzman, 2017; Soares, 2011
11. Quais outros produtos podem ser fornecidos? E por que não fornecem?	Fabris, 2016; Noronha, 2013; Silva, 2013
12. O que você considera que seja fundamental para atingir o mínimo de 30% de compras de merenda escolar da agricultura familiar?	Fantinelli, 2017; Noronha, 2013

C1. As cooperativas e os cooperados se adequaram à Lei? De que forma?	Elias, 2016; Fabris, 2016; Marin, 2014; Noronha, 2013
C2. A prefeitura ou alguma outra entidade do município já os convidou para venderem alimentos para a merenda escolar? Pode me contar como isso aconteceu? E houve a venda? Como foi a experiência?	Esperança, 2017; Fantinelli, 2017; Miola, 2017; Schwartzman, 2017; Elias, 2016; Fabris, 2016; Manjama, 2016; Noronha, 2013, Soares, 2011
C3. Além da merenda escolar, quais são os outros mercados? Do total produzido, qual porcentagem vai para o a merenda escolar?	Fantinelli, 2017; Miola, 2017; Schwartzman, 2017; Elias, 2016; Fabris, 2016; Marin, 2014; Noronha, 2013, Soares, 2011
N1. Quantos Nutricionistas são responsáveis pela alimentação escolar? Quanto tempo eles/elas atuam na prefeitura?	Fabris, 2016; Manjama, 2016; Silva, 2014
N2. Além dos/das nutricionistas, há mais pessoas responsáveis pela alimentação escolar? Que funções exercem?	Fabris, 2016; Silva, 2014
N3. Os nutricionistas é quem fazem o planejamento de compras para os cardápios? Por quê?	Elias, 2016; Fabris, 2016; Soares, 2011
N4. Como são elaborados os cardápios, quais os critérios são utilizados?	Schwartzman, 2017; Fantinelli, 2017; Fabris, 2016; Manjama, 2016; Silva, 2013; Soares, 2011
N5. As cooperativas/associações participam da elaboração dos cardápios?	Schwartzman, 2017; Fabris, 2016; Soares, 2011
N6. Os nutricionistas têm total autonomia para elaborar ou participar da elaboração dos editais de compras, em relação aos tipos, quantidades e especificações técnicas dos produtos?	Fantinelli, 2017; Fabris, 2016; Manjama, 2016
N7. Há, por parte dos nutricionistas, assistência técnica aos produtores familiares que participam do programa? Quais?	Bastos, 2017; Fantinelli, 2017; Schwartzman, 2017; Fabris, 2016; Silva, 2013, Soares, 2011
N8. Você conhece os alimentos produzidos pelas cooperativas de agricultores familiares locais? Como obtém estas informações?	Fabris, 2016;
20. Você acha que a entrevista abordou todos os assuntos relacionados a aquisição de alimentação escolar dos agricultores familiares? Teve algum assunto que não foi falado? Gostaria de fazer mais alguma colocação?	Esperança, 2017

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Nota: C = Presidente de cooperativa/associação; N = Nutricionista.

O guia de entrevista do Quadro 8 foi utilizado para a realização de cinco entrevistas/reuniões com representantes dos principais grupos de interesse envolvidos com a questão, conforme detalhado na Tabela 11, e foram do tipo individual e grupo focal, com perguntas semiestruturadas, realizadas no ambiente de trabalho dos entrevistados. Optamos pela realização de algumas perguntas específicas e seguimos com os pensamentos do participante e as indagações do entrevistador.

Para empreender as entrevistas/reuniões contamos com o apoio do Observatório Social de Campo Grande-OSCG, que foi o responsável pelo agendamento das entrevistas/reuniões. O termo “entrevistas/reuniões” está sendo utilizado, pois nas cinco entrevistas iniciais estavam presentes voluntários do OSCG. O total de entrevistas nessa primeira rodada foi com

cinco agentes: dois da Prefeitura de Campo Grande/MS; dois representantes dos agricultores familiares que em 2017 assinaram contrato com a Prefeitura de Campo Grande/MS para fornecimento de alimentação escolar; e um representante de uma entidade sem fins lucrativos de apoio às micro e pequenas empresas.

Tabela 11 - Informações sobre as entrevistas/reuniões realizadas

Pessoas participantes	Representação	Data e hora
4 (pesquisador, dois do OSCG e a Gerente de Abastecimento)	Central de abastecimento de alimentação escolar	19 de outubro de 2017, das 8:00 às 9:00 horas
6 (pesquisador, 4 do OSCG e um representante da entidade)	Cooperativa de agricultores familiares	20 de outubro de 2017, das 8:00 às 9:00 horas
6 (pesquisador, 3 do OSCG e dois representantes da Secretaria)	Secretaria Municipal de Campo Grande	23 de outubro de 2017, das 8:30 às 10:30 horas
3 (pesquisador, um do OSCG e um representante da entidade)	Entidade não governamental de apoio às micro e pequenas empresas	25 de outubro de 2017, das 9:00 às 10:00 horas
3 (pesquisador, um do OSCG e um representante da entidade)	Associação de agricultores familiar	por telefone no dia 24 de outubro de 2017, das 16:00 às 17:00, e pessoalmente no dia primeiro de novembro de 2017 das 10:30 às 11:00.

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Essas cinco entrevistas/reuniões ocorreram no período de 19 de outubro a 1º de novembro de 2017 e foram realizadas com um agente público da Secretaria de Educação da Prefeitura de Campo Grande/MS, com duração de 60 minutos; um representante dos agricultores familiares, com duração de 60 minutos; dois agentes públicos da Secretaria de Desenvolvimento Social da Prefeitura de Campo Grande/MS, com duração de 90 minutos; um agente de apoio aos agricultores familiares, com duração de 60 minutos e por fim outro representante dos agricultores familiares, com duração de 90 minutos.

As entrevistas foram analisadas buscando-se divergências e convergências que pudessem fornecer evidências no sentido de atingir os objetivos específicos I e II da pesquisa, quais sejam: levantar a situação atual das compras governamentais de alimentação escolar proveniente da agricultura familiar através das chamadas públicas; e levantar, compreender e relacionar os principais desafios e oportunidades encontrados pelos agentes dos órgãos municipais, pelos agricultores familiares e pelos representantes das entidades que prestam assistências aos agricultores familiares.

Após essas entrevistas iniciais foi elaborado um novo guia de entrevistas, no sentido de confirmar e buscar novos desafios, oportunidades e dificuldades nas execuções das práticas sociais das compras governamentais (chamadas públicas). Para tanto, na elaboração desse novo guia de entrevistas foi observada a amarração com o objetivo específico III da pesquisa, quais sejam: consolidar e mapear os desafios e oportunidades, embasado na Teoria da Estruturação, que cada um dos agentes apontou de forma a compreender de que forma as mudanças nas práticas sociais de compras governamentais (chamadas públicas), provocadas pela legislação, têm limitado ou facilitado o atendimento da exigência legal de no mínimo 30% no processo de aquisição de produtos para alimentação escolar.

O novo guia de entrevistas foi elaborado com base nas cinco entrevistas/reuniões realizadas e na revisão da literatura, principalmente no construto da pesquisa de Beuren e Almeida (2012) que utilizaram a Teoria da Estruturação de Giddens para pesquisar o impacto da implantação das normas internacionais de contabilidade convergidas para o Brasil. Tendo como base os estudos de Beuren e Almeida (2012; 2015) e Almeida e Beuren (2014), elaboramos as questões de pesquisa conforme o Quadro 9, utilizando as mesmas categorias teóricas estabelecidas por Beuren e Almeida (2012).

Em vista disso, foram elaboradas quatro questões para analisar a dualidade da estrutura distribuída no pilar significação/comunicação. Utilizando as informações do Quadro 6 elaboramos uma matriz de amarração entre a Teoria da Estruturação e as questões do guia de entrevistas conforme as categorias demonstradas no Quadro 6 e foi utilizado para realizar as novas entrevistas para o aprofundamento da pesquisa e atingir o objetivo geral da pesquisa.

Quadro 9 – Matriz de amarração entre a Teoria da Estruturação e as questões do guia de entrevista

Pilar	Características do Pilar	Categorias Analisadas	Questões
Significação/ Comunicação	Regras sociais que informam e restringem, tornando possível a comunicação.	Procedimentos	1. As mudanças provocadas pela Lei n.º 11.947/2009 impactou quais funções? Quais foram os impactos provocados?
		Transformações	2. Como está sendo a adaptação da organização e dos agentes envolvidos com as mudanças provocadas pela Lei 11.947/2009?
	Regras desenhadas por meio das atividades organizacionais	Compras governamentais	3. A Lei n.º 11.947/2009 provocou alteração nas responsabilidades, processos e/ou atividades na organização em reação às compras governamentais? Quais?
		Comunicação	4. Os recursos e as regras existentes na área organizacional permitem uma boa comunicação para o atendimento da Lei n.º 11.947/2009? Justifique.

Fonte: Adaptado de Macintosh e Scapens (1991); Giddens (2003); Beuren e Almeida (2012).

Nesse estudo abordaremos apenas um dos pilares da Teoria da Estruturação que é o da significação/comunicação, tendo em vista os resultados dos estudos de Beuren e Almeida (2012; 2015) e Almeida e Beuren (2014), no caso da implantação das normas internacionais de contabilidade no Brasil. As autoras concluíram que o impacto mais representativo na área estudado ocorreu no pilar da significação/comunicação (BEUREN & ALMEIDA, 2012) e, por esse motivo da escolha de somente um dos pilares, principalmente pelos resultados alcançados nas pesquisas das autoras que concluíram que no pilar de significação/comunicação, as categorias: funções, atividades, transformações e comunicação se destacaram, e constituíram um único fator, demonstrando uma inter-relação entre os elementos.

Esse novo guia de entrevista, apresentado no Quadro 9, foi utilizado para a realização de sete entrevistas e dois grupos focais com representantes dos principais grupos de interesse envolvidos com o tema, conforme detalhado no Quadro 10, com perguntas semiestruturadas, realizadas no ambiente de trabalho dos entrevistados, em que optamos pela realização de

algumas perguntas específicas e seguimos com os pensamentos do participante e as indagações do entrevistador.

Os entrevistados foram sete agentes: dois de entidade que presta assistências aos agricultores familiares; uma nutricionista da prefeitura; um membro do conselho municipal de alimentação escolar; dois representantes dos agricultores familiares, e uma diretora de escola. Já os dois grupos focais foram realizados com integrantes de uma cooperativa de agricultores familiares e com agentes públicos que prestam assistências aos agricultores familiares.

Quadro 10 - Informações sobre a segunda rodada de entrevistas

Pessoas participantes	Representação	Data e hora
3 (pesquisador, um representante do OSCG e o representante da entidade)	Nutricionista da prefeitura	23 de agosto de 2018, das 08:30 às 09:30 horas.
2 (pesquisador e o representante da entidade)	Consultora autônoma que presta assistência aos agricultores familiares.	17 de outubro de 2018, das 08:00 às 09:00 horas.
2 (pesquisador e o representante da entidade)	Presidente da associação de agricultores familiares.	02 de novembro de 2018, das 8:00 às 08:30 horas.
2 (pesquisador e o representante da entidade)	Agente público que presta assistência aos agricultores familiares.	14 de dezembro de 2018, das 08:00 às 09:30 horas.
2 (pesquisador e o representante da entidade)	Conselheiro do Conselho Municipal de Alimentação Escolar.	16 de dezembro de 2018, das 08:00 às 09:00 horas.
2 (pesquisador e o representante da entidade)	Presidente da associação de agricultores familiares.	17 de dezembro de 2018, das 10:00 às 10:30 horas.
2 (pesquisador e o representante da entidade)	Diretora de escola municipal.	19 de dezembro de 2018, das 08:00 às 09:00 horas

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Essas sete entrevistas demonstradas no Quadro 10 ocorreram no período de 23 de agosto a 19 de dezembro de 2018 e foram realizadas com dois presidente de associação de agricultores familiares com duração de 30 minutos cada, um agente público que presta assistência aos agricultores familiares, com duração de 1 hora e 30 minutos, um representante do conselho municipal de alimentação escolar com duração de 60 minutos; uma diretora de escola municipal com duração de 60 minutos; uma consultora autônoma que presta assistência aos agricultores familiares, com duração de 60 minutos; e uma nutricionista da prefeitura com duração de 60 minutos.

No total foram realizadas 12 entrevistas, das quais quatro foram com representantes dos agricultores familiares, sendo distribuído da seguinte forma: maior fornecedor, menor fornecedor, mais organizado, conforme informações levantadas nas primeiras entrevistas, e que não forneceu alimentação escolar ano de 2017. Os demais oito entrevistados são agentes públicos e consultores ligados diretamente com a agricultura familiar e alimentação escolar. Os entrevistados foram selecionados em virtude de participarem das práticas sociais das compras governamentais (chamadas públicas).

Os dois grupos focais, um composto por oito agricultores familiares de uma organização de agricultores familiares, realizado no dia 12 de outubro de 2018, com duração de 60 minutos e outro com quatro agentes públicos que prestam assistências aos agricultores familiares realizado no dia 12 de dezembro de 2018, com duração de 60 minutos totalizando 12 pessoas participantes em grupo focal.

As cinco primeiras entrevistas tiveram um caráter exploratório e foram analisadas inicialmente em separados. As outras sete entrevistas, com questões embasadas na Teoria da Estruturação de Giddens, no pilar significação/comunicação, foram analisados juntamente com as cinco primeiras e com os dois grupos focais com um caráter interpretativista.

Em relação ao procedimento de observação direta foi aplicado nas visitas para a realização das entrevistas, bem como em visitas posteriores para verificar as práticas sociais das compras governamentais (chamadas públicas), bem como para solicitar esclarecimentos sobre informações coletados nas entrevistas. Também foi aplicada a técnica de observação na análise dos documentos referente à oficina realizada pela Prefeitura de Campo Grande/MS e observação presencial em relação ao Workshop de lançamento da Chamada Pública de 2019 (ALVES, 2018).

Foi aplicada, ainda, a técnica de observação direta na reunião do Conselho Municipal de Alimentação Escolar de Campo Grande destinada à prestação de conta dos valores repassados pelo Governo Federal. Com isso, foi possível conhecer o ambiente de trabalho dos agentes envolvidos nas compras governamentais da alimentação escolar dos agricultores familiares, o que proporcionou uma melhor avaliação, em termos comportamentais, particularmente no que concerne ao conhecimento e clareza na condução das respostas dos entrevistados.

4 COLETA DE DADOS

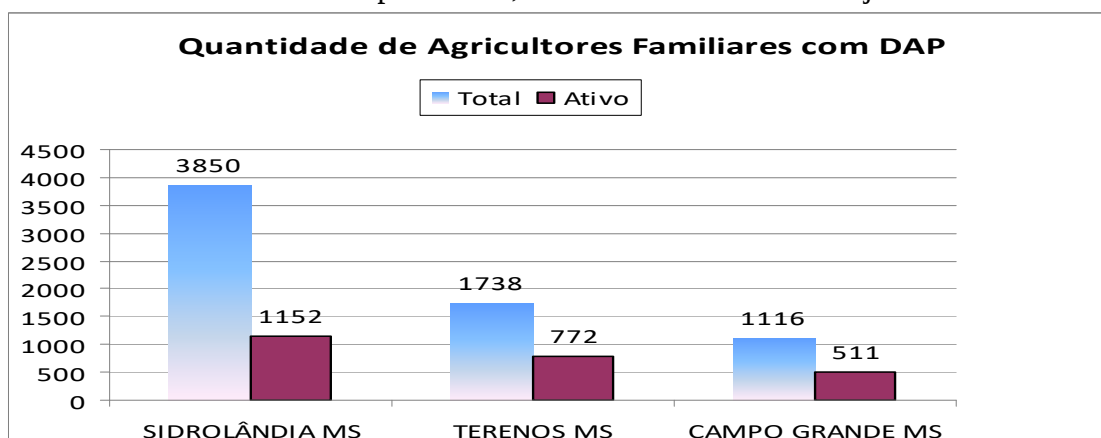
4.1 DADOS SOBRE O MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE

A análise documental contempla o levantamento da quantidade de pessoas que vivem na zona rural e dentre esses os números de agricultores familiares. A análise também contempla a quantidade de escolar e creches e o número de aluno matrícula da rede pública municipal de ensino. E por fim os números das chamadas públicas realizada pela Prefeitura de Campo Grande/MS.

4.1.1 POPULAÇÃO RURAL, NÚMERO DE PRODUTORES RURAIS E AGRICULTORES FAMILIARES

A população rural no Brasil, conforme o Censo Demográfico 2010 totalizava 29.830.007, e representava 15,64% do total da população brasileira, sendo 15.696.816 homens e 14.133.191 mulheres. Em relação ao Mato Grosso do Sul, o mesmo Censo, apresentava uma quantidade de 351.786 pessoas que viviam no campo e representava 14,36% da população total do Estado do MS, sendo 190.416 homens e 161.370 mulheres. No município selecionado para o estudo de caso, que é a capital do estado de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, o total de pessoas no campo era de 10.555 pessoas e representava 1,34% da população total do município, sendo 6.085 homens e 4.470 mulheres (IBGE, 2010). Mesmo havendo uma grande quantidade de pessoas vivendo na zona rural de Campo Grande poucas estão aptas a comercializar produtos com PNAE, conforme demonstrado no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Quantidade total de agricultores familiares e quantidade aptos a comercializar com PNAE em Campo Grande, Sidrolândia e Terenos em julho 2018.



Fonte: SEAD (2018).

O Gráfico 3 apresenta que em Campo Grande existem 1.116 agricultores familiares sendo que somente 511 estão aptos para comercializar com o PNAE, no município de Sidrolândia existem 3.850 agricultores familiares dos quais 1.152 estão aptos e no município de Terenos existem 1.738 agricultores familiares dos quais 772 estão aptos (SEAD, 2018). Os dados referentes aos municípios de Sidrolândia e Terenos foram apresentados em conjunto com o de Campo Grande por serem as cidades que tiveram associação/cooperativa fornecendo

ao PNAE de Campo Grande, no ano de 2017, e com a finalidade de demonstrar que essas cidades, que são vizinhas à capital, têm mais produtores rurais, tanto na quantidade total, como de aptos para vender ao PNAE e comercializa grande parte das suas produções em Campo Grande inclusive participando do PNAE do município.

4.1.2 NÚMERO DE ESCOLAS E CRECHES, QUANTIDADE DE ALUNOS ATENDIDOS E VALORES DOS REPASSES

Conforme o Censo Escolar de 2017, a quantidade de escolas e creches atendidas pela alimentação escolar no município de Campo Grande totaliza 194 unidades, sendo 185 urbanas e nove rurais. Segundo o mesmo censo, essas escolas e creches alimentam um total de 101.180 alunos, distribuídos por níveis educacionais, sendo que o mais representativo é o ensino fundamental com 69.976 alunos (SED-MS, 2019).

A verba do PNAE repassada pelo Governo Federal aos estados, Distrito Federal, municípios e escolas federais é calculada com base na faixa de escolaridade dos alunos conforme os valores publicados por resolução do FNDE. As entidades executoras devem constar no Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), do Ministério da Educação, quantificando o total de alunos matriculados em cada unidade escolar (SANTOS, COSTA & BANDERIA, 2016). Os valores são distribuídos conforme o nível de escolaridade, e estão demonstrados na Tabela 12. Esses valores são multiplicados pelo número de alunos apurados no Censo Escolar do ano anterior.

Tabela 12 - Valores per capita por aluno conforme a faixa de escolaridade

Faixa de escolaridade	Valor
Creches	R\$ 1,07
Pré-Escolas	R\$ 0,53
Escolas indígenas e quilombolas	R\$ 0,64
Educação de Jovens e Adultos (EJA)	R\$ 0,32
Ensino Fundamental, Médio	R\$ 0,36
Ensino Integral (Mais Educação)	R\$ 1,07
Escola de Tempo Integral	R\$ 1,07
Atendimento Especial (contraturno)	R\$ 0,53

Fonte: Resolução FNDE/CD n.º 1, de 8 de fevereiro de 2017.

Os valores que o Governo Federal repassa aos municípios, estados e ao Distrito Federal para a alimentação escolar por intermédio do FNDE ao PNAE apresentam um constante crescimento a cada ano, conforme demonstrados na Tabela 13.

Tabela 13 - Valores repassados em Reais (R\$) pelo Governo Federal aos entes da Federação para o PNAE

ANO	Valor Transferido FNDE	Aquisições da agricultura familiar	%
2018	4.018.772.992,77	*	
2017	3.922.641.498,32	*	
2016	3.882.673.284,31	858.777.139,55	22%

2015	3.762.308.428,56	858.570.675,64	23%
2014	3.329.109.837,20	719.384.907,50	22%
2013	3.539.356.603,40	637.722.661,32	18%
2012	3.218.920.826,00	366.611.838,48	11%
2011	2.990.297.175,20	234.670.508,55	8%

Fonte: FNDE (2018c).

Nota; * O FNDE ainda não divulgou os valores gastos com a agricultura familiar nos anos de 2017 e 2018.

Em relação aos valores repassados pelo Governo Federal ao município de Campo Grande-MS, foram coletadas informações no Portal do FNDE (2018e), no intuito de verificar se está sendo aplicado o mínimo exigido de 30% nas compras de alimentação escolar proveniente da agricultura familiar e apresentado na Tabela 14.

Tabela 14 - Valores em Reais (R\$) repassados pelo Governo Federal ao município de Campo Grande para o FNDE/PNAE

ANO	Valor Transferido FNDE/PNAE	Aquisições da agricultura familiar	%
2018	11.033.938,00	1.809.973,84	16,40%
2017	11.014.042,00	2.007.450,00	18,23%
2016	10.232.653,70	1.397.211,78	13,65%
2015	10.574.848,00	288.115,00	3,00%
2014	7.701.424,00	2.383.346,05	31,00%
2013	9.631.488,00	1.731.307,50	18,00%
2012	8.090.592,00	819.000,00	10,12%
2011	6.991.260,00	783.000,00	11,20%

Fonte: FNDE (2018c); FNDE (2018e); PMCG (2019b).

Para a realização da consulta na página eletrônica do FNDE (2018e) para os anos de 2017 e 2018 foram informados os seguintes dados: Tipo de OPC=Repasse; Ano início de vigência=2017 e 2018; Programa/Projeto=Alimentação Escolar; UF=Mato Grosso do Sul; Município=Campo Grande; Tipo de Entidade=Prefeitura. Clicar no botão pesquisa e após aparecer o resultado clicar na seta verde (contas ONLINE).

Os valores da forma como são apresentados na Tabela 14 é cabível de uma crítica contábil, pois os valores transferidos respeitam o regime de competência, para o cálculo do mínimo de 30% das compras de alimentação escolar, sendo que a aquisição segue o regime de caixa, dessa forma em alguns anos o percentual é muito baixo e no ano seguinte é muito alto, isso pode ser visto nos anos de 2015 e 2016 das verbas repassadas para o município de Campo Grande-MS, além disso, foram constatados valores devidos referentes ao ano de 2015 e 2016 pago no ano de 2017 e computado como se fosse desse ano (FNDE, 2018e).

4.1.3 INFORMAÇÕES SOBRE A CHAMADA PÚBLICA

Conforme as informações coletadas no Diário Oficial do Município de Campo Grande, a Chamada Pública n.º 01/2017 foi realizada pela Prefeitura de Campo Grande/MS, no montante de R\$ 2.007.450,00, com objeto de Aquisição de gêneros alimentícios - Hortifrúti da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural para o atendimento ao Programa Nacional de Alimentação Escolar/PNAE, durante o exercício de 2017, resultando em cinco

contratos celebrados em 14 de setembro de 2017, conforme publicação no Diário Oficial de Campo Grande, nos dias 28 de setembro, 05 e 06 de outubro de 2017, detalhados na Tabela 15.

Tabela 15 - Valor dos contratos celebrados e pagos em Reais (R\$) no ano de 2017

Contrato	Celebrado em	Valor R\$	Pago em 2017
82	14/09/2017	371.097,75	264.608,80
83	14/09/2017	301.498,50	165.789,65
85	14/09/2017	131.918,90	80.834,02
84	14/09/2017	1.066.550,10	443.412,39
86	14/09/2017	136.384,75	115.823,94
	TOTAL	2.007.450,00	1.070.468,80

Fonte: PMCG (2019a); FNDE (2018e).

Em relação ao ano de 2018 foi publicada a Chamada Pública n.º 02/2017 com previsão de contratação de R\$ 3.953.028,00 com data de credenciamento em 22/01/2018, atendendo a reivindicação dos agricultores familiares em relação ao planejamento das publicações das chamadas públicas, e também aos alunos, pois havia a previsão de contratação dos agricultores familiares antes do início das aulas.

No entanto, durante a realização da chamada pública houve muito atrasado, sendo que os resultados das amostras só ocorreram em 19 de abril de 2018 e a homologação em 28 de junho de 2018, passando quase seis meses da publicação, sendo que a legislação estabelece 20 dias para a conclusão da chamada pública, isso compromete o planejamento dos agricultores familiares que plantaram com expectativa de entrega em determinado prazo, mas devido a demora da conclusão da chamada pública os prazos agora são outros, além disso, tem o fator da sazonalidade de determinados produtos que foram ofertados com expectativas de serem entregues em época em que esses alimentos são produzidos.

Para obtenção de maiores informações sobre a situação da Chamada Pública n.º 02/2017 destinada à aquisição de alimentação escolar para o ano letivo de 2018, solicitamos, por meio do portal eletrônico da Prefeitura Municipal de Campo Grande/MS na página do e-sic (Sistema de Informações ao Cidadão), acesso aos autos da chamada pública. Em resposta, foi solicitado o comparecimento à Central de Compra da Prefeitura de Campo Grande/MS, sendo que nessa ocasião o pesquisador foi acompanhado de um integrante do OSCG, na visita, além de obter as cópias dos autos, conversando com os agentes envolvidos na chamada pública, para entender melhor o processo dentro desse órgão.

O acesso aos autos da Chamada Pública n.º 02/2017 foi importante, pois foi possível conhecer os documentos utilizados para elaboração do projeto de vendas e também acesso aos DAP's onde constam os dados físicos dos participantes do certame, além disso, obtivemos detalhes de como é realizada a distribuição dos produtos aos agricultores familiares participantes da chamada pública, e como é tratada a questão da ordem de preferência.

Na Chamada Pública 02/2017 participaram 10 grupos sendo que oito assinaram contratos que foram celebrados no dia 19 de julho de 2018, conforme publicação no Diário Oficial de Campo Grande n.º 5.311 do dia 03 de agosto de 2018, detalhados na Tabela 16.

Tabela 16 - Valor dos contratos celebrados e pagos em Reais (R\$) no ano de 2018

Contrato	Celebrado em	Valor R\$	Pago em 2018
195	19/07/2018	1.025.488,10	433.293,03
196	19/07/2018	167.671,69	47.574,24
197	19/07/2018	350.856,00	81.202,54
198	19/07/2018	1.519.820,16	750.319,69
199	19/07/2018	32.618,00	23.006,50
201	19/07/2018	131.478,80	62.760,46
202	19/07/2018	528.805,05	411.817,38
203	19/07/2018	224.755,70	0,00
	TOTAL	3.981.493,50	1.809.973,84

Fonte: PMCG (2019a); PMCG (2019b).

Em relação às Chamadas públicas para o ano letivo de 2017 e 2018 percebemos que a publicação foi realizada no prazo razoável, o primeiro em janeiro de 2017 e o segundo em dezembro de 2017, mas a finalização do processo com a formalização dos contratos ocorreu em um prazo muito longo, o de 2017 em outubro de 2017 e o de 2018 em julho de 2018, com isso todo o planejamento da produção foi comprometida, e isso justifica também a baixa entrega de produto no ano de 2018, sendo que, nesse ano o valor contratado estava acima dos 30% exigido pela legislação.

Já em relação ao ano de 2019, está previsto na Lei Orçamentária Anual de 2019 da Prefeitura Municipal de Campo Grande/MS, uma previsão de repasse de R\$ 12.500.000,00 pelo Governo Federal para a alimentação escolar, conforme publicação no Diário Oficial de Campo Grande-MS n.º 5.457 de 8 de janeiro de 2019. Desse total, a previsão é de gasto de 90% com os agricultores familiares conforme apresentação no Workshop de lançamento da Chamada Pública para aquisição de alimentos para o ano letivo de 2019, ocorrido no dia 22 de novembro de 2018. Esse percentual será possível devido a inclusão de vários novos produtos na chamada pública, bem com a inclusão de produtos orgânicos, fato inédito na aquisição de alimentação escolar em Campo Grande (ALVES, 2018).

Nesse mesmo Workshop, foram obtidos maiores detalhes do estudo sobre a possibilidade da adoção da modalidade descentralizada nas compras de alimentação escolar pela Prefeitura de Campo Grande/MS. Estava previsto um projeto piloto de que 25 unidades escolares realizariam as suas próprias compras governamentais (chamadas públicas) (CLAJUS, 2018), mas em conversa com a Secretaria de Educação do Município, essa decisão está em análise, tendo em vista que os estudos preliminares apontam que essas mudanças, a princípio, não trariam os benefícios esperados, tanto em relação à redução de custos, como em uma alimentação mais saudável aos alunos.

4.2 DADOS DAS ENTREVISTAS

Com essas informações foi possível iniciar as entrevistas/reuniões utilizando o primeiro guia de entrevistas com as pessoas envolvidas no processo de compras governamentais da alimentação escolar proveniente da agricultura familiar, sendo cinco agentes: dois da Prefeitura de Campo Grande/MS; dois representantes dos agricultores familiares que em 2017 assinaram contrato com a Prefeitura de Campo Grande/MS para fornecimento de alimentação escolar; e um representante de uma empresa sem fins lucrativos,

cuja finalidade é prestar apoio às micro e pequenas empresas. Como detalhado na metodologia, as entrevistas ocorreram no período de 19 de outubro a 1º de novembro de 2017 e as evidências coletadas estão apresentadas na forma de um breve relato para cada um dos cinco entrevistados.

4.2.1 1ª ENTREVISTA: AGENTE DA PREFEITURA RESPONSÁVEL PELO ABASTECIMENTO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (E1)

A primeira entrevista/reunião ocorreu no dia 19 de outubro de 2017, com um representante do órgão da Prefeitura de Campo Grande/MS responsável pelo abastecimento de alimentação escolar e com a presença de dois voluntários do OSCG. O questionamento inicial foi em relação à realização da Chamada Pública n.º 01 de 2017. A agente do órgão relatou que o processo teve início no final do mês de fevereiro de 2017, ocasião em que os agricultores familiares foram convidados para participar de uma reunião, o qual ocorreu no mês de março de 2017. Estiveram presentes na reunião de 10 a 12 representantes de grupos de agricultores familiares. Foi apresentada a proposta de chamada pública com as condições e as exigências necessárias e, então, foi perguntado aos agricultores familiares o que eles estavam produzindo. Os agricultores foram alertados para se preocuparem com a questão do armazenamento (galpão/depósito) e com o transporte. No final da reunião, somente cinco grupos (cada um formado por 15 a 20 produtores) resolveram participar da chamada pública.

A agente também relatou que uma equipe da Prefeitura, da qual ela não participou, visitou os produtores para saber o que estavam produzindo e constatou que existem muitos produtos que podem ser agregados na alimentação escolar, inclusive subprodutos (p.ex.: pão de pequi). A agente disse que estão estudando uma forma de incluir esses produtos na Chamada Pública de 2018, que segundo informação da agente já se encontra em andamento, mas isso ainda não se concretizou até a Chamada Pública de 2019.

Em relação à Chamada Pública de 2017, relatou que foi publicado em junho de 2017 e que o resultado somente ocorreu no final de setembro ou início de outubro de 2017. Disse que a novidade nessa chamada foi a exigência da balança de pesagem na entrega do produto nas escolas/creches, sugestão de um membro do Conselho Municipal da Alimentação escolar de Campo Grande (CMAE), que também é voluntário do Observatório Social de Campo Grande.

Em relação à entrega dos produtos foi relatado que os produtos estão sendo entregues normalmente pelos agricultores familiares, mas que estão com dificuldades nas questões burocráticas e que a entrega foi dividida em quatro regiões, sendo que a previsão inicial eram sete regiões. Disse ainda que os produtos não ofertados pelos agricultores familiares foram comprados por meio de licitação, na modalidade pregão, registrados em Ata de Registro de Preços.

A agente justificou que o principal motivo do não atingimento do mínimo dos 30% conforme previsão legal foi em virtude da demora na realização da chamada pública, pois foi planejado para que o resultado saísse no mês de julho, mas só foi possível no início de outubro de 2017.

O outro questionamento foi em relação às dificuldades dos agricultores familiares em participar das Chamadas Públicas. A agente relatou que a principal dificuldade é que os

agricultores familiares não têm conhecimento das questões burocráticas para participar das Chamadas e têm dificuldades quanto às questões logísticas (armazenamento e transporte).

O questionamento final foi em relação aos procedimentos para recebimento dos valores pelos agricultores familiares. A agente relatou que o agricultor envia os relatórios de entrega, um representante do órgão realiza a conferência e, se estiver tudo conforme as regras, e comunicado ao agricultor para emissão da nota fiscal. Depois de emitida e enviada para o órgão juntamente com a relação dos DAPs, um representante do órgão responsável pela conferência atesta a nota fiscal e envia à Secretaria Municipal de Educação para realizar o pagamento.

4.2.2 2ª ENTREVISTA: REPRESENTANTE DOS AGRICULTORES FAMILIARES (E2)

A segunda entrevista/reunião ocorreu no dia 21 de outubro de 2017, com o representante dos agricultores familiares de um dos contratos resultantes da Chamada Pública n.º 01/2017 e com a presença de três voluntários do OSCG. O questionamento inicial foi em relação à realização da Chamada. O representante (E2) relatou que a principal dificuldade é o planejamento da chamada pública, pois a reunião inicial ocorreu em março, o edital foi publicado em junho, com previsão de entrega em julho, mas os produtos só começaram a ser entregues em outubro de 2017. Declarou que, em sua opinião, a Prefeitura deveria fazer um planejamento e sempre tentar cumpri-lo. E indagou onde venderia a produção desse período em que a Prefeitura não cumpriu o planejamento, pois o agricultor não pode parar de produzir. Citou como exemplo, a produção de poncã, que não foi vendida na época da produção e terminou sendo desperdiçada, pois nem para doação seria possível, em virtude do custo de transporte. Disse, também, que o grupo que ele representa só consegue participar da chamada pública por ter onde escoar os produtos não adquiridos pela Prefeitura. Relatou, ainda, que, para a Chamada Pública de 2017, inicialmente eram oito grupos participantes.

A preferência era por agricultores familiares de Campo Grande, mas três desistiram. Para suprir as desistências, convidaram uma cooperativa do município de Sidrolândia e uma associação do município de Terenos, mas ambas também desistiram, permanecendo somente cinco participantes. Esse quantitativo confirma o relatado pela primeira entrevistada (E1) e também os dados da Tabela 15, em que constam os cinco contratos resultantes da Chamada Pública n.º 01/2017.

O segundo questionamento foi sobre a Chamada Pública de 2018. O Representante (E2) relatou que já começaram as providências para realizá-la em dezembro de 2017 ou janeiro de 2018, isso terminou se confirmado no prazo mencionado, mas houve atraso e a celebração dos contratos somente aconteceu em julho de 2018, prejudicando o planejamento dos agricultores familiares. Se fosse cumprido o prazo estabelecido inicial, que era a contratação no início do ano, o representante dos agricultores familiares entende que é possível atingir o mínimo de 30%. Disse, ainda, que antes da publicação da chamada primeiramente deveria ser perguntado ao agricultor o que ele produz e qual quantidade poderá fornecer. Ou seja, para ele não adianta a Prefeitura impor a quantidade e quais os produtos que ela necessita, pois de nada adianta ter uma chamada com quantidades e tipos de produtos que não serão oferecidos pelos agricultores familiares. Disse também, que a chamada pública

é diferente da Ata de Registros de Preços, pela qual a Prefeitura compra quando quiser. Na chamada pública, o agricultor se programou, plantou e conta com a venda conforme o planejado pela Prefeitura. Indicou que a solução para a dificuldade de atendimento do mínimo de 30% é planejar e lançar a chamada pública no início do ano, executando-a conforme o planejado.

Outro questionamento foi em relação a entrega dos produtos e ao recebimento de valores. O representante (E2) relatou que a entrega é realizada com base em uma requisição enviada pela Prefeitura ao produtor, na qual consta a quantidade que deverá ser entregue e que, com base nessa requisição, o produtor separa, pesa e embala os produtos. Disse também que, no momento da entrega da nota fiscal para a Prefeitura, é enviada em anexo uma relação dos valores de cada produtor, com o número do DAP. A Prefeitura faz a conferência dos valores e verifica se os produtores estão com o DAP ativo.

Disse, também, que a partir da Chamada Pública n.º 01/2017 estão sendo obrigados a enviar uma balança junto com os produtos para a pesagem final, quando da entrega na unidade escolar. Relatou que existem alguns problemas em ficar transportando balanças, pois, com o tempo, a aferição fica comprometida. Disse ainda, que balança de boa qualidade custa em torno de R\$ 800,00. Ele adquiriu três, mas para os produtores que entregam poucos produtos fica praticamente inviável adquirir as balanças. Disse, também, que os órgãos da Prefeitura não se conversam, pois existe uma secretaria que é de produção, que incentiva os agricultores a produzir, mas que, no momento da chamada pública, a Prefeitura não adquire aqueles produtos que os produtores foram incentivados a produzir.

Relatou, ainda, que no momento da entrega deve ser desconsiderado o peso da caixa (embalagem) e que o correto (ideal) seria a escola ter uma balança no local e ter também as embalagens (caixas plásticas), sendo que esse investimento, para a Prefeitura, não seria muito alto, na média de R\$ 1.500 por unidade escolar. Com isso, eliminaria o problema das embalagens, porque, atualmente, elas são trazidas de volta no momento da entrega. E, por isso, muitas vezes os alimentos são descarregados em locais impróprios, como bacias ou pias. Relatou que na entrega das mercadorias, os produtos rejeitados por algum motivo pelas escolas, são substituídos. Disse também que, algumas vezes, a escola se nega a aceitar o produto que consta na requisição, alegando que tem muito daquele produto e que aí fica uma pergunta: Qual o destino dos produtos não aceitos, tendo em vista que a escola tem o produto em excesso? Parece novamente uma falha de planejamento e de comunicação.

O questionamento final foi em relação à logística. O Representante (E2) disse que sem estrutura é complicado participar da chamada pública e que, para que fosse possível a participação de outros agricultores familiares na chamada pública de 2017, houve a divisão por região. Como a organização do Representante (E2) é a maior, ficou responsável pela entrega em todas as regiões. Disse também que, por ter a logística maior, também tem uma despesa maior e que o frete está muito caro, em torno de 12% do faturamento. Disse possuir três caminhões, com três motoristas e dois ajudantes, e mais um caminhão com um motorista e dois ajudantes e ainda uma Kombi com um motorista. Portanto, no total, são 13 pessoas envolvidas na entrega dos produtos.

4.2.3 3ª ENTREVISTA: AGENTES DA PREFEITURA RESPONSÁVEL PELA ASSISTÊNCIA AOS AGRICULTORES FAMILIARES (E3)

A terceira entrevista/reunião ocorreu, no dia 23 de outubro de 2017, com dois agentes de uma secretaria municipal de Campo Grande responsáveis pela assistência aos agricultores familiares, sendo que o pesquisador estava acompanhado de três voluntários do OSCG. Nessa reunião foi colocado que a logística é o principal desafio a ser superado.

Relataram que, em relação à chamada pública, há interesse por parte de alguns agricultores, mas, quando chega na hora da chamada pública, eles desistem, alegando que não participarão, pois, não terão condições de fornecer os produtos. Relataram, também, que existem casos bem-sucedidos. Como exemplo, citou a situação de duas representantes de uma associação de agricultores familiares de um assentamento localizado no município de Terenos, mas que é considerado como pertencente ao município de Campo Grande, em virtude de as propriedades estarem localizadas nos limites dos dois municípios e de estarem muito próximo da cidade. Disseram que essa associação tem estrutura na cidade e um caminhão de pequeno porte e que no ano que vem (2018) pretendem ampliar a quantidade de fornecimento de alimentos para o PNAE.

Relataram, também, que um dos grandes desafios são as questões burocráticas, pois os agricultores não têm conhecimentos de custos das sementes, dos insumos e que, também, precisam entender das questões trabalhistas e previdenciárias. Sendo que o agricultor acumula os trabalhos de ter que plantar, colher e cuidar da parte de documentação.

Em relação à Chamada Pública n.º 01/2017, disseram que solicitaram com antecedência para que os agricultores informassem quais produtos estavam produzindo ou quais pretendiam produzir, mas que não obtiveram essa informação e que somente no dia da chamada pública compareceram os agricultores familiares oferecendo produtos. Relataram, ainda, que no início de 2017 foram chamados os líderes de todas as 26 organizações que existem no município de Campo Grande para uma reunião, na qual foram explicados os critérios da chamada e foram questionados quais produtos pretendiam fornecer.

Reportaram que existe uma organização de produtores que poderia fornecer toda a alimentação escolar prevista na Chamada Pública n.º 01/2017, mas que depois de várias reuniões, com a participação desse grupo com capacidade maior, foram acordados as divisões de fornecimento de produtos entre os 5 grupos de agricultores familiares que se dispuseram a fornecer produtos para alimentação escolar. Admitiram, também, que a falta de organização da Prefeitura termina afetando o produtor e deixando-o desmotivado para produzir.

Sobre a Chamada Pública de 2018, relatou na época da entrevista, outubro de 2017, já deveria estar pronta a chamada pública do ano seguinte (2018). Justificaram que o atraso decorreu em virtude da mudança da chefia do órgão responsável pelo abastecimento de alimentação escolar do município e que a iniciativa depende desse órgão, “é esse órgão que tem que definir a chamada pública”, mas caso isso não aconteça, o órgão dos Agentes (E3) provocarão a reunião, pois os agricultores já começaram a cobrar o planejamento da chamada pública de 2018. Disseram que muitos produtores se programam para a chamada pública no início do ano seguinte, e que, quando a chamada não acontece, terminam perdendo os produtos, pois alguns são dependentes de apenas essa fonte.

Já em relação à entrega das mercadorias nas unidades escolares relataram que os agricultores não têm onde colocar os produtos entregues e que terminam colocando os produtos onde é indicado pela responsável que recebe os alimentos nas escolas. Disseram que

o ideal seria a Prefeitura comprar as caixas e fazer um rodízio, assim as caixas da entrega do dia seriam recolhidas na próxima entrega.

Em relação ao papel exercido pelo órgão, os entrevistados (E3) esclareceram que as compras poderiam acontecer diretamente entre o agricultor e o órgão responsável pelo abastecimento da alimentação escolar, mas que o órgão dos entrevistados dá apoio e orientações aos produtores, no sentido de haver um maior número de participantes. Relataram que as dificuldades são inúmeras, pois os produtores representam a ponta mais fraca. Ressaltaram que eles têm um potencial enorme e que deveriam dar mais importância ao papel da liderança e ter uma atitude mais proativa no sentido de correr atrás das informações.

Relataram que somente 4% dos produtos comercializados em Campo Grande são produzidos na própria região e que existe um mercado enorme para a agricultura familiar. Disseram, também, que não tem como ter certeza de que todos os alimentos entregues pelos agricultores familiares são produzidos por eles, pois o órgão só tem um técnico para dar assistência a todos os agricultores familiares de Campo Grande. Disseram, ainda, que o problema maior é em relação aos agricultores das outras cidades vizinhas, como Sidrolândia, Terenos e Jaraguari, no sentido de como identificar se os produtos foram produzidos em suas propriedades.

Disseram, por fim, que estão trabalhando em um projeto denominado de “cinturão verde” e que envolve em torno de 120 agricultores familiares que estão na área urbana de Campo Grande, tendo como limite o anel rodoviário. Informara que existe um desafio maior do que a comercialização dos produtos para a alimentação escolar, que é a fixação do homem no campo e que envolve a questão da sucessão familiar, de manter o jovem no campo, evitando o êxodo rural. A sugestão para a solução desse desafio seria o treinamento e a capacitação dos filhos dos agricultores para que eles comercializem a produção dos pais e com isso iriam ganhando expertise e gosto pela profissão.

4.2.4 4ª ENTREVISTA: AGENTE DE UMA ENTIDADE DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (E4)

A quarta entrevista/reunião ocorreu no dia 25 de outubro de 2017 com uma representante de uma entidade sem fins lucrativos de apoio às micro e pequenas empresas, com a presença de um membro do OSCG. Inicialmente, a Agente disse que a maior preocupação é em relação à procedência dos produtos entregues na alimentação escolar, alegando que não tem nenhum mecanismo de controle e que o papel aceita tudo. Em relação ao não atingimento do mínimo de 30% nas compras da alimentação dos agricultores familiares, apontou como principal desafio a falta de formação, capacitação e mobilização e afirmou que os agricultores familiares necessitam de treinamento de gestão para se organizar e planejar.

Disse, também, que o agricultor sozinho não tem muita força e é muito limitado para participar da chamada pública. Por isso, em sua opinião, precisa de capacitação para formação de lideranças, pois alguém precisa tomar a frente. A justificativa da necessidade de uma liderança é porque o agricultor familiar tem que plantar, ficar no campo, pois é difícil para ele realizar a entrega e deixar o campo. Por esse motivo, deve haver uma melhor organização entre eles e ter uma divisão de tarefas, sendo que uma parte dos agricultores ficará

responsável pela comercialização e a outra parte, pela logística. Com isso, seria resolvida a questão de falta de veículo para entrega e, também, a questão do tempo gasto com a entrega. Outra sugestão que coloca para superar as dificuldades seria trabalhar a questão da confiança entre os agricultores familiares, sendo que, para isso, os líderes deveriam estar próximos dos produtores nas propriedades rurais.

Em relação à chamada pública para o ano de 2018 e para os próximos anos, considera que o sucesso dos agricultores familiares na participação da Chamada Pública de 2017, influenciará os demais agricultores que estão nas redondezas de sua propriedade. Percebendo que o negócio é bom, também vão querer participar da próxima chamada pública. Disse também que, atualmente, existem vários órgãos governamentais que cuidam da questão da agricultura familiar e que não está bem definido o papel de cada um. Por causa disso, existe desperdício de recursos públicos e não há resultados satisfatórios na atuação desses órgãos. Atualmente, estão tentando se organizar para saber o que cada um está fazendo e poderem se coordenar. Disse também que o técnico deve estar no campo, junto ao agricultor. É lá que o produtor precisa dele. Finalizou afirmando que a sua entidade tem o papel de capacitação na área de gestão e que tem uma equipe que cuida das compras públicas atuando em todos os municípios do Estado de Mato Grosso do Sul.

4.2.5 5ª ENTREVISTA: AGRICULTOR REPRESENTANTE DE OUTRO GRUPO DE AGRICULTORES FAMILIARES (E5)

A quinta entrevista/reunião correu no dia 1º de novembro de 2017, com outro representante do grupo de produtores rurais, que foi contratado para fornecer alimentação escolar como resultado da Chamada Pública n.º 01/2017. Essa entrevista foi concedida inicialmente via telefone e posteriormente na sede do OSCG, com a presença de um membro dessa entidade.

Primeiramente, ele relatou que tem capacidade para entregar frango em todas as unidades escolares de Campo Grande e que, atualmente, não consegue fazer isso por dois fatores: o primeiro é em relação à água utilizada na propriedade, que necessita de uma análise técnica mensal; e o segundo é a questão da localização do abatedouro de aves, junto ao local de criação dos animais.

Em relação ao primeiro problema relatou que a água recomendada para utilização nos abates seria somente a que é fornecida pela empresa de saneamento do município de Campo Grande. E, em relação ao segundo problema, disse que a legislação que trata do assunto já está ultrapassada. Citou como exemplo o estado de Goiás que tem uma produtora que produz o frango na chácara dela e na própria propriedade ela fez uma sala higienizada conforme as exigências, na qual ela abate as aves e fornece para a alimentação escolar. No entanto, a legislação de Campo Grande exige que abatedouro esteja no mínimo a dez quilômetros de local de criação dos animais. Ele afirma que isso seria difícil para quem está começando, pois exige um alto custo para comprar uma área e montar um abatedouro.

Outra situação relatada é em relação a climatização da banana. Ele contou que no início solicitou junto ao órgão do estado um espaço climatizado na central de abastecimento do município e que esse pedido foi intermediado pelo órgão municipal que cuida dos agricultores familiares. Funcionou por um tempo, da seguinte forma: a banana era colhida na

propriedade, depositada na central por três ou quatro dias, e depois retirada pelos agricultores. Isso não está mais sendo feito, pois, atualmente, não estão mais aceitando sem nota fiscal. Ou seja, estão exigindo nota fiscal de entrada, e depois a nota fiscal de saída, gerando com isso tributação de ICMS, sem que, no entanto, a mercadoria fosse comercializada. Essa questão da climatização já é um problema para os agricultores familiares, pois terminam perdendo espaço para os grandes produtores, inclusive para os produtores que são de fora do estado. O representante (E5) está pensando em aumentar a plantação de citros/bananas (fruticultura), pois a horta, segundo ele, maltrata muito o agricultor.

Outra questão levantada foi sobre a possibilidade do fornecimento de mandioca semiprocessada para a alimentação escolar, mas, novamente, foi levantada a questão da água. Disse que existem dois sistemas de água: um coletivo e um particular e que agora estão exigindo uma certificação sanitária. Disse, também, que no município vizinho, Sidrolândia, os agricultores familiares conseguem com maior facilidade a obtenção da autorização para utilização da água na produção. Relatou que a saída possível é muito custosa: teria que, primeiro, no local, lavar e depois descascar, colocar em caixa, e levar para Campo Grande para a lavagem com a água fornecida pela empresa de saneamento básico do município e, somente depois, embalar, para estar apto para comercialização. Disse que existe interesse dos agricultores familiares em participar não somente das chamadas públicas, mas, também, dos pregões realizados pelos municípios, que compram de 200 a 500 toneladas de mandioca.

Já em relação à Chamada Pública de 2018, disse que a Prefeitura de Campo Grande/MS precisa se antecipar, não pode deixar para a última hora. Pois, caso atrase, prejudica muito o agricultor familiar, que se planejam para entregar naquele prazo estabelecido pela Prefeitura. O agricultor precisa se organizar antes, pois precisa de um prazo para plantar. Além disso, existem os fenômenos da natureza. Cita o exemplo deste ano (2017): a praga de lagarto que acabou com três hectares de mandioca e também a geada que prejudicou a plantação de mandioca.

Em relação à logística, disse que faz a entrega da alimentação escolar nas unidades com uma Kombi e um caminhão e que tem duas equipes nas entregas. Disse, também, que a entrega é realizada conforme a solicitação do órgão responsável pelo abastecimento de alimentação escolar do município de Campo Grande. Acrescentou que às vezes são poucos produtos, e às vezes são muitos. Disse que o município vizinho, Sidrolândia, tem um exemplo muito bom relacionado à questão da logística: a Prefeitura disponibiliza vários caminhões que percorrem as propriedades e recolhem os produtos e trazem para entregar em Campo Grande, na central de abastecimento e nos grandes mercados. Contou que essa é uma forma de fixar o homem no campo, porque é difícil trabalhar e comercializar. Em sua opinião, quem tenta fazer ambos no final não faz direito nem uma coisa, nem outra. Disse que essa questão da fixação do homem no campo deve ser vista com carinho pelo governo, no sentido de incentivar a pessoa mais jovem a se fixar no campo, pois, atualmente, o governo tem assentado as pessoas mais idosas. Finalizou dizendo que para seu desenvolvimento a agricultura familiar precisará de mão de obra.

5. DISCUSSÃO DAS EVIDÊNCIAS

Um fato que chama a atenção na busca por valores gastos com alimentação escolar é a divergência de algumas informações nas páginas oficiais dos órgãos, sendo um desse exemplo é o total gastos no ano de 2015. Conforme a busca na página eletrônica do FNDE (2018b) consta R\$ 3.759 bilhões, enquanto que na busca na página eletrônica do FNDE (2018c) consta R\$ 3.762.308.428,56. Além disso, os dados resultantes na busca na página eletrônica do FNDE (2018b) consta até o ano de 2015, e na busca na página eletrônica do FNDE (2018b) consta até o ano de 2016. Existe uma página eletrônica do FNDE (2018d) denominada dados abertos, mas que não apresenta nenhum resultado nas consultas realizadas.

Outro fato é em relação à obrigatoriedade da realização das chamadas públicas direcionados aos agricultores familiares, sendo que a própria legislação que instituiu a chamada pública possibilita a realização das demais modalidades de licitação, isso frustra a efetividade dessa prática social, pois os agentes públicos podem optar pela forma mais facilitada e menos trabalhosa das compras de alimentação escolar.

5.1 OS ATORES SOCIAIS COMO AGENTES DE MUDANÇA

A mudança no processo de aquisição de alimentação escolar em virtude da entrada em vigor da Lei 11.947/2009 refletiu nos atores envolvidos no processo, tanto em relação aos agricultores familiares, como em relação aos agentes públicos. Para entender esse processo de mudança, utilizamos como referencial a Teoria da Estruturação de Giddens (2003). Essa perspectiva providencia uma base de estudo para a reflexão e entendimento da mudança estrutural na qual os atores e seu poder de agência são partes intrínsecas do processo.

A pesquisa trata desses aspectos, tanto em relação aos órgãos públicos como também em relação aos agricultores familiares, para os quais, a mudança foi maior, pois terão que se inteirar mais de algumas das áreas práticas de controle gerencial, tais como: o “custo de transformação e gestão”, na identificação e redução de desperdícios e auxiliar na melhoria da eficiência na cadeia de valor; “controle e gestão orçamentária” que monitora e informa sobre o desempenho financeiro e operacional em relação ao planejamento; “decisão sobre preço, desconto, produto”, no intuito de conhecer o modelo de negócio, identificando onde a sua produção se encaixa (CGMA, 2014). Tais acontecimentos provocaram mudanças no controle gerencial tanto na sua estrutura (regras e recursos) como no comportamento dos agentes que a formam (ação).

Para tanto, foi necessário encontrar soluções que pudessem flexibilizar a prática social das compras governamentais possibilitando uma participação maior dos agricultores familiares que estavam impedidos pela rigidez da burocracia. A questão burocrática e de gestão dificultava as mudanças para inclusão dos agricultores familiar no processo das compras governamentais, e a alteração na legislação em relação a esses procedimentos incentivou o aumento da produção e a comercialização de produtos, pois os agricultores familiares consideram que os programas governamentais são importantes no processo do desenvolvimento local.

5.2 PRINCIPAIS RESULTADOS

5.2.1 LEI N.º 11.947/2009

No ano de 2015 o investimento do Governo Federal foi de R\$ 3.759 bilhões para alimentar 41,5 milhões de alunos (FNDE, 2018b), sendo que desse montante, no mínimo, 1.128 bilhão (30%) deveriam ser gastos com a aquisição de produtos da agricultura familiar, mas só foram gastos R\$ 858.570.675,64 (23%) (FNDE, 2018c) e conforme (TRICHES, 2012), a maior parte do montante dos recursos repassados pelo Governo Federal é gasto com aquisições de gêneros alimentícios de grandes fornecedores.

Na tentativa de mudar esse cenário em que a maior parte do montante para aquisição de alimentação escolar é utilizado nas compras com os grandes fornecedores, surge iniciativa como o artigo 14 da Lei n.º 11.947/2009 e o artigo 24 da Resolução n.º 26/2013, que estabelece o mínimo de 30% de aquisições de alimentação escolar, das verbas federais, com produtos da agricultura familiar e com isso, esses pequenos produtores vem ganhando visibilidade em âmbito nacional (TURPIM, 2009; SARAIVA et al., 2013; VILLAR et al., 2013; BACCARIN et al., 2017; FERIGOLLO et al., 2017; PERON, CATAPAN e NASCIMENTO, 2017).

Essa Lei, segundo Souza-Esquerdo e Bergamasco (2014) criou um elo institucional entre a agricultura familiar e a alimentação escolar, sendo que esse tipo de iniciativa tem demonstrado, em princípio, potencialidades em relação aos incentivos de reprodução e segurança alimentar dos agricultores familiares, e oportuniza uma maior produção com alimentos mais adequados aos alunos. Essa exigência legal, também tem como finalidade, promover maior acesso a alimentos básicos *in natura* (não industrializados ou semiprocessados) aos alunos da rede pública de ensino (TRICHES, 2012), bem como, respeitar os hábitos alimentares regionais e apoiar o desenvolvimento local sustentável. (TOYOYOSHI, 2013).

No entanto, as mudanças promovidas pela Lei em relação às novas práticas sociais ainda não estão totalmente implementadas, pois conforme informações disponíveis nas páginas eletrônicas do FNDE constatam-se que poucos municípios estão cumprindo a determinação legal, de comprar o mínimo de 30%, com as verbas do PNAE, dos agricultores familiares. No ano de 2015, mais de 3.000 municípios brasileiros de um total de 5.511 municípios não atingiram o mínimo de 30% de compras da agricultura familiar (FNDE, 2018c).

Essa situação não é diferente no município de Campo Grande/MS, local da realização da pesquisa, que no ano 2017 alimentou 101.180 mil alunos, distribuídos em 194 unidades escolares (SED-MS, 2019). O município possui 1.116 Agricultores Familiares, dos quais 511 estão aptos a vender para o PNAE, segundo informações extraídas do portal eletrônico do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA (INCRA, 2018).

Isso ocorre devido a diversos fatores, desde a existência de dificuldades para a implementação da exigência legal imposta pela Lei n.º 11.947/2009, como também em relação às organizações e aos produtos dos agricultores familiares, bem como, em relação ao próprio mercado consumidor, situações consolidadas no Quadro 11 (TRICHES, 2012).

Quadro 11 - Dificuldades para comercialização dos produtos pela Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar

Organização e Produtos	Mercado Consumidor
Burocracia	Garantias de inocuidade dos produtos adquiridos
Fiscais	Padronização dos produtos
Ambientais/Sanitárias	Regularidade
Estruturais	Transporte
Organizacionais	Quantidade suficiente

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados extraídos do estudo de Triches (2012).

Nesse processo de mudança imposto pela implantação do normativo legal, Triches (2012) salienta, que sob o ponto de vista teórico, é importante avaliar como os atores sociais modificam as estruturas, e como as estruturas são modificadas pelos atores sociais, caracterizando o que Giddens propõe pela Teoria da Estruturação, dando um novo contorno para a situação, tendo a questão da mediação e dos mecanismos de adaptação envolvidas. Ser fornecedor de alimentação escolar em atendimentos às exigências da Lei n.º 11.947/2009 exige mudança por parte dos agricultores familiares, nos relacionamentos com o poder público, com outros produtores, mediadores, gestores e instituições, tendo inclusive que rever suas posições, atitudes e práticas, bem como, as dos outros envolvidos (TRICHES, 2012).

5.2.2 PREFEITURA DE CAMPO GRANDE/MS

Iniciamos a discussão das evidências pela análise dos dados encontrados na pesquisa documental e constatamos que a Prefeitura de Campo Grande/MS realiza a aquisição de alimentação escolar, tanto pela modalidade pregão, como também por chamada pública, sendo que essa última em relação aos alimentos adquiridos dos agricultores familiares.

Realizamos a conferência dos valores repassados pelo Governo Federal, com base nos valores da Tabela 12, multiplicando pelos números de alunos apurado no Censo Escolar do ano de 2016 (SEAD, 2017), e constatamos que está sendo repassado corretamente. Com essas informações, realizamos o cálculo do percentual utilizado de recursos repassado pelo Governo Federal até o momento.

Pela pesquisa documental constatamos que a Prefeitura de Campo Grande/MS em 2018 adquiriu da agricultura familiar, com as verbas do FNDE/PNAE, somente 16,40% (R\$ 1.809.973,84) dos 30% (R\$ 11.033.398,00 x 30% = 3.310.181,40), não atingindo o mínimo legal, mesma situação em relação aos demais anos, com exceção do ano de 2014, conforme apresentado na Tabela 17, onde constam os valores previstos, contratados e executados para o período de 2011 a 2018.

Tabela 17 - Valores recebidos e utilizados na aquisição de alimentação escolar pela Prefeitura de Campo Grande/MS

Ano	Base de Cálculo	Mínimo de 30%	Aquisições	%
2018	11.033.938,00	3.310.181,40	1.809.973,84	16,40%
2017	11.014.042,00	3.304.212,60	2.007.450,00	18,23%
2016	10.232.653,70	3.069.796,11	1.397.211,78	13,65%
2015	10.574.848,00	3.172.454,40	288.115,00	3,00%
2014	7.701.424,00	2.310.427,20	2.383.346,05	31,00%

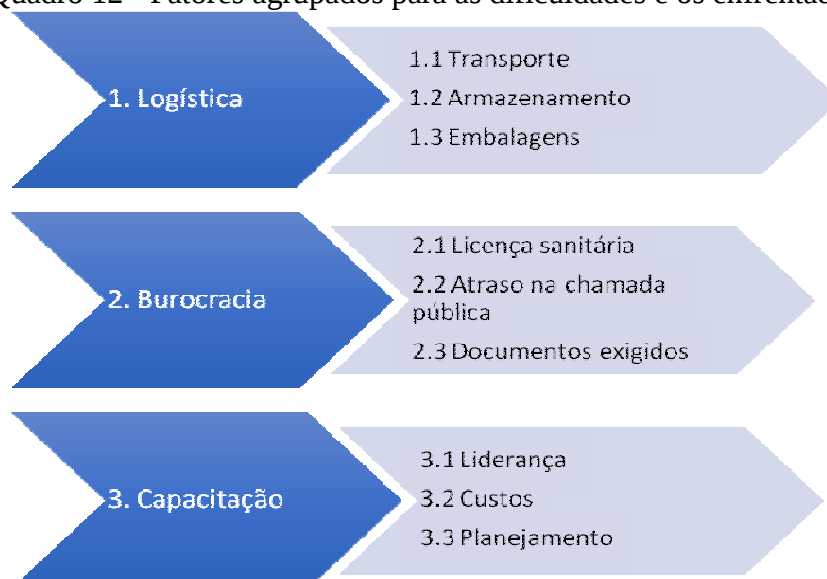
2013	9.631.488,00	2.889.446,40	1.731.307,50	18,00%
2012	8.090.592,00	2.427.177,60	819.000,00	10,12%
2011	6.991.260,00	2.097.378,00	783.000,00	11,20%

Fonte: FNDE (2018e); PMCG (2019b).

Na sequência das análises das evidências da pesquisa documental, apuramos o quantitativo de agricultores familiares de Campo Grande, de alunos e de unidades escolares, no intuito de identificar a capacidade produtiva do município e a quantidade de alunos que recebem os alimentos, bem como, identificar o local onde é fornecido. Com essas informações foi possível verificar que a quantidade de agricultores familiares aptos a fornecer para o PNAE é baixa, pois, dos 1.116 agricultores familiares existentes, somente 511 estão aptos (SEAD, 2017). Desses 511 agricultores aptos, somente 75 participaram da Chamada Pública n.º 01/2017, por meio de cinco associações/cooperativas sediadas em Campo Grande, Sidrolândia e Terenos. Esse quantitativo é confirmado pelo relatados por E1 e E2 e pelos extratos dos cinco contratos resultantes da Chamada Pública n.º 01/2017 publicados no Diário Oficial do Município de Campo Grande dias 28 de setembro e 05 e 06 de outubro de 2017.

Tendo essas informações em mãos, iniciamos a fase de entrevistas com as partes interessadas e analisando as informações, identificamos que na narrativa dos entrevistados as principais dificuldades enfrentadas na realização das compras governamentais da alimentação escolar proveniente da agricultura familiar podem ser agrupadas entre Logística, Burocracia e Capacitação. Em logística, estão listadas questões relacionadas com transporte, armazenamento e embalagens. Em burocracia, aspectos como a licença sanitária, o atraso na chamada pública, e os documentos exigidos. Finalmente, em capacitação, foram citadas a necessidade de liderança, apuração de custos e o planejamento. Esses grupos e fatores estão organizados no Quadro 12.

Quadro 12 - Fatores agrupados para as dificuldades e os enfrentados



Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Em relação ao item 1.1, “Transporte”, os entrevistados relataram que essa questão é um dos grandes desafios enfrentados pelos agricultores familiares. O entrevistado E5 sugere

como solução desse problema, para o município de Campo Grande, seria a adoção do exemplo da Prefeitura Municipal de Sidrolândia/MS, que fornece os caminhões para o transporte dos produtos. Realizando um comparativo entre esses dois municípios podemos constatar que a quantidade de agricultores familiares de Sidrolândia é o dobro de Campo Grande, bem como, possui o dobro de área do que Campo Grande; concluimos com isso que Campo Grande, um município com menor quantidade de agricultores familiares e menor área, tem condições de adotar o mesmo procedimento de Sidrolândia.

Essa forma de gerenciar a questão do transporte foi levantada em uma pesquisa realizada por Bevilaqua e Triches (2014), no qual, o município se responsabiliza em buscar os alimentos dos produtores, que no caso da pesquisa o local era a sede da cooperativa, e distribuir conforme a necessidade das escolas. O caso de Sidrolândia se diferencia um pouco, pois conforme E5, os agricultores levavam os produtos até um dos pontos de coletas, que se encontravam dentro dos assentamentos.

Outro fato importante foi citado na entrevista E3, de uma associação de produtores rurais, fornecedora de alimentação escolar para Campo Grande, que já está bem estruturada em relação ao transporte. Tendo como base esses relatos sugerimos que sejam aprofundados os estudos para identificar como é realizado o transporte no município de Sidrolândia e que sejam coletadas as boas práticas adotadas pela associação de agricultores familiares mencionada por E3, com isso, será possível verificar quais dessas práticas melhor se adequam e como podem ser adaptadas para o município de Campo Grande.

Quanto ao item 1.2, “Armazenamento”, foi relatado nas entrevistas que a questão do armazenamento é outro grande desafio enfrentado pelos agricultores familiares. Foi relatado por E3 que existe uma associação de agricultores familiares do município de Terenos/MS que já estão bem estruturados em relação ao armazenamento dos produtos. Já no caso do item 1.3, “Embalagens”, foi relatada por E2 e E3 a situação das embalagens (caixas plásticas) dos produtos, nesse caso, a sugestão seria a Prefeitura adquirir as embalagens, evitando com isso várias complicações, tais como, a questão da inclusão do peso das caixas na entrega dos produtos nas escolas, a colocação dos alimentos em local inadequado e a própria manipulação dos alimentos. Dessa forma, sugerimos aprofundar os estudos sobre esses desafios, buscando igualmente as boas práticas, para verificar se é viável, tanto economicamente, quanto operacionalmente, implantar algo semelhante no município de Campo Grande.

Para o item 2.1, “Licença sanitária”, foi relatado por E5 que essa situação está impedindo que mais produtos sejam oferecidos pelos agricultores familiares, tais como, o frango e a mandioca semiprocessada. Também salientou que no município de Sidrolândia essa questão não é tão rigorosa. Dessa forma, a sugestão é buscar a legislação desse município, comparar com o do município de Campo Grande e verificar se alguma flexibilização das exigências pode ser adotada.

“Atraso na chamada” é o item 2.2 e foi relatado por todos os entrevistados. A questão da demora na realização da chamada pública acarreta impactos para todas as partes envolvidas e a sugestão é de convocar os produtores entre os meses de outubro a dezembro, para planejar, publicar, receber as propostas e divulgar os resultados no início do ano seguinte. Sendo que, a sugestão é verificar quais foram as dificuldades encontradas pelos órgãos da Prefeitura de Campo Grande/MS para a realização da chamada pública e, ainda, verificar se os prazos sugeridos pelos entrevistados são possíveis de realização.

Os “Documentos exigidos” compõem o item 2.3 e foi relatado por E1 e por E3 que são exigidos muitos e que os agricultores, muitas vezes, não conseguem providenciar todos. Por isso, terminam desistindo de participar das chamadas públicas ou acabam por provocar atrasos no pagamento. Além disso, foi relatado que muitos dos agricultores desconhecem a legislação. Assim, a sugestão é a realização de um levantamento para identificar quais são esses documentos e quais as dificuldades em se obter ou de se elaborar os documentos exigidos, além disso, identificar quais são as legislações aplicáveis e buscar formas de que os agricultores familiares tenham conhecimento sobre essas normas, talvez por meio de um curso rápido ou de uma oficina.

O item 3.1 é “Liderança” e foi relatado por E4, quando comentou sobre a questão da importância da liderança e, também, da confiança entre os agricultores familiares. Sobre esse ponto, sugerimos o levantamento da situação da liderança nas organizações de agricultores familiares de Campo Grande, e com base nos resultados, poderá ser pensada a melhor forma de capacitação de lideranças, talvez com intermediação de universidade ou de órgão de apoio às micro e pequenas empresas.

O item 3.2 refere-se à “Apuração de Custos” e foi relatado por E3, o qual afirmou que os agricultores não têm conhecimento dos custos dos produtos, tanto daqueles que eles adquirem para utilizar na produção, como também do custo final dos alimentos produzidos nas suas propriedades. Nesse sentido, sugerimos a realização de um levantamento para identificar como instruir os agricultores familiares para que eles possam ter conhecimento e controle dos custos da sua produção e dos aspectos relacionados à formação de preços. Novamente, para a solução desse desafio, a universidade assume ter um papel importante, quer seja no estudo de custos e preços de produtos da agricultura familiar, quer seja no planejamento de cursos e oficinas para capacitação dos agricultores familiares.

Nesses treinamentos deverão ser levantadas situações como, a frequência das entregas dos produtos, o qual deverá estar demonstrado de forma clara na chamada pública, pois dependendo da quantidade de entrega o custo poderá impactar muito no preço dos produtos. Em relação a esse assunto estudo realizado por Bevilaqua e Triches (2014) relata que um município adota a entrega semanal para as creches e quinzenal para as escolas. Um exemplo de atuação da universidade nesse processo, temos um caso relatado por um representante de agricultores familiares, localizada no município de Terenos-MS, relatando que estão em fase de teste à comercialização de barras de cereais, com o apoio do projeto de extensão de uma universidade de Campo Grande.

Finalmente, o último item é “Planejamento”, item 3.3. Foi relatado nas entrevistas que existe um grande desafio em relação ao planejamento das chamadas públicas, tanto por parte da Prefeitura de Campo Grande/MS, como também por parte dos agricultores familiares, que não conseguem planejar adequadamente a sua produção para o fornecimento de alimentos ao PNAE. A sugestão é levantar a situação para identificar de que forma seria possível capacitar às duas partes na questão do planejamento.

Alguns desses desafios, oportunidade e dificuldades que são os mesmos constatados na pesquisa realizada por Triches e Schneider (2012), tais como, as questões burocráticas, fiscais, ambientais, estruturais, organizacionais e sanitárias, bem como, a questão do transporte. Gonçalves (2014) em seu estudo, também encontrou alguns dos desafios

levantados pela presente pesquisa, que são as dificuldades enfrentadas pela falta de planejamento e de gestão das organizações.

5.3 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS

Com a finalidade de atingir o objetivo da pesquisa, que consiste em analisar e compreender as práticas sociais (chamada pública) identificando as mudanças promovidas pela entrada em vigor da Lei n.º 11.947/2009 à luz da Teoria da Estruturação, a análise dos dados foi realizada em duas etapas. Na etapa inicial será abordado o pilar significação/comunicação da Teoria da Estruturação, conforme uma adaptação da análise de Beuren e Almeida (2012), e na segunda etapa, expor a estruturação das compras governamentais por meio da análise simultânea da estrutura (análise institucional) e da interação (análise da conduta estratégica).

Na prefeitura e nas organizações dos agricultores familiares, objeto deste estudo, as funções organizacionais tiveram impacto com as mudanças introduzidas pela Lei, e aconteceram nas funções de planejamento, de controle gerencial, e de custos. No intuito, de estudar essas alterações de atividades, para cada uma das categorias de análise do pilar significação/comunicação da Teoria da Estruturação, realizou-se uma análise à luz do objetivo proposto no estudo.

5.3.1 PILAR: SIGNIFICAÇÃO/COMUNICAÇÃO

Com a entrada em vigor da Lei n.º 11.947/2009 surgiram várias atividades que a prefeitura e os agricultores familiares precisaram desenvolver, alterando as práticas sociais dos procedimentos e das rotinas dos agentes envolvidos no processo de compras governamentais da alimentação escolar. Para tanto foram analisadas as chamadas públicas realizadas pela Prefeitura de Campo Grande/MS no ano de 2017 e 2018, conforme as categorias, do pilar significação/comunicação, constante no guia de entrevista do Quadro 9: procedimento, transformação, atividades de compra e comunicação, que serão analisados a seguir.

5.3.1.1 CATEGORIA: PROCEDIMENTO

1. As mudanças provocadas pela Lei n.º 11.947/2009 impactou quais funções? Quais foram os impactos provocados?

As funções de controle gerencial e de custos passaram a ser adaptados, para que fosse possível viabilizar e atender as exigências estabelecidas na Lei n.º 11.947/2009 em relação às compras governamentais de alimentação escolar. Conforme relatados nas entrevistas, as mudanças provocadas nos procedimentos das funções de controle gerencial impactaram tanto nos órgãos da prefeitura, como nas organizações dos agricultores familiares. Além disso, também houve mudanças na forma de trabalho desses agentes.

Tanto os agentes públicos, como os agricultores familiares relataram que o principal impacto foi em relação à exigência de aquisição de no mínimo de 30%, de produtos da agricultura familiar, das verbas repassadas pelo governo federal para aquisição de alimentação

escolar. Além disso, os agentes públicos relataram que também foram ampliadas as exigências burocráticas, que provocou impactos em relação à questão da documentação, tanto para participar do processo de compras governamentais, como também no processo de entrega dos produtos e de pagamento aos agricultores familiares.

Os agentes públicos relataram que essas funções de controle gerencial, tais como o planejamento, organização e controle de custos criadas em virtude das exigências da Lei “realmente dão muito trabalho” e que a falta da documentação exigida é um desafio relevante no processo das compras governamentais e, que por essa razão, muitas vezes os órgãos públicos preferem “comprar dos maiores, que tem a documentação em dia”, em virtude da própria estrutura.

Dessa forma, os agentes públicos comentaram que as pessoas não valorizam a agricultura familiar, pois, em virtude da falta de organização dos pequenos agricultores em relação à documentação, os órgãos públicos preferem realizar compras governamentais com os grandes fornecedores. Essa questão levantada pelos agentes públicos, de ter consciência da não valorização da agricultura familiar, é um ponto positivo, pois se percebe a preocupação com a situação, reforçado pelo seguinte comentário “se não valorizar os pequenos produtores não teremos alimentos no futuro”.

O agente público ressaltou, que “a Lei exige que as prefeituras comprem 30% dos agricultores familiares, mas ao mesmo tempo não dá logística necessária, para que eles possam fornecer os produtos”.

5.3.1.2 CATEGORIA: TRANSFORMAÇÃO

2. Como está sendo a adaptação da organização e dos agentes envolvidos com as mudanças provocadas pela Lei 11.947/2009?

Um dos agentes públicos relatou que a adaptação da organização e dos agentes em razão das mudanças provocadas pela entrada em vigor da Lei n.º 11.947/2009, ocorreu a partir do ano de 2017 na Prefeitura, ao qual está vinculado, e que nessa gestão do prefeito “iniciou um trabalho com a agricultura familiar”, antes disso, essa questão estava um pouco desorganizado, principalmente pelas mudanças constantes no comando da Prefeitura, ou em virtude de cassação de mandato ou por motivo de decisão judicial.

A agente relatou que assumiu o cargo no início de 2017 e que “os agricultores familiares vendiam para a Prefeitura, mas tinham alguns problemas, algumas vezes não entregava os produtos”. Neste ponto, percebe-se que a troca constante de agentes públicos e um dos problemas de continuidade das boas práticas já adotadas em gestões anteriores, pois até o ano de 2019 já se passaram quase 10 (dez) da entrada em vigor da Lei n.º 11.947/2009, com as exigências em relação às compras governamentais com os agricultores familiares.

Com a reunião ocorrida em fevereiro de 2017, foi possível “identificar o que seria comprado dos agricultores familiares”, e o agente relatou que “aquilo que eles não poderiam fornecer seriam comprados através de pregão”. Isso foi confirmado através dos documentos publicados no diário oficial do município, nesse caso foi realizada a técnica de triangulação para confirmação da informação. Para esses pregões realizados pela prefeitura foi adotado “Ata de Registro de Preços” que é uma forma de aquisição em que a Prefeitura não se compromete a comprar tudo aquilo que foi licitado, mas somente aquilo que necessitar

durante a vigência do contrato, dessa forma o fornecedor não tem a garantia de que irá vender tudo aquilo que foi contratado. Para esse tipo de contratação, percebe-se, que só é possível celebrar com os grandes fornecedores, pois esse tem capital de giro e os mais variados nichos de mercado.

Para o agricultor familiar esse tipo de contrato não é viável, pois este, muitas vezes não tem outros clientes e precisa comercializar os produtos. Mas a prefeitura prefere celebrar um único contrato com um único fornecedor, pois dá menos trabalho e terá a garantia de que será entregue o que foi pedido, no momento em que for solicitado. Em relação a essa situação, percebe-se o maior avanço da Lei n.º 11.947/2009, pois antes, aquele era a forma usual de compras, no entanto, a Lei flexibilizou essa prática social e trouxe a novidade que é a chamada pública.

Os agentes públicos relataram a existência de uma organização de agricultores familiares que tem uma estrutura mínima necessária para a comercialização de produtos para a alimentação escolar, e que podem “dar todo o suporte e maiores detalhes de como está sendo o funcionamento de entrega dos alimentos nas escolas, e também como estão estruturados nas associações, bem como, a repartição da produção entre eles”.

No intuito de conhecer melhor esses detalhes, entrevistamos esse representante, e nos relatou que para participar das chamadas públicas foi necessário alugar um galpão no município de Campo Grande e que o procedimento de entrega se inicia com o recebimento do pedido na quinta-feira, e que colhem e preparam todas as mercadorias até a segunda-feira, quando eles se deslocam até Campo Grande para o depósito alugado na cidade. Ainda na segunda-feira separam os alimentos que serão entregues nas escolas na terça-feira pela manhã, de acordo com a programação de entrega, nas regiões estabelecidas na chamada pública. Após a entrega eles retornam para as suas propriedades que fica distante 80 km de Campo Grande/MS. Relataram também que na noite da segunda-feira eles dormem no galpão alugado para o armazenamento dos produtos e que utilizam em média quatro veículos para realizar o transporte até o galpão e depois até as unidades escolares.

Outro fato positivo relatado pelos agentes públicos foi no sentido de a prefeitura ter se deslocado até as propriedades dos agricultores familiares para realizar o “levantamento dos produtos e conhecer a realidade”. Isso foi importante, pois, os agentes públicos descobriram que os agricultores familiares produzem outros produtos e subprodutos, como exemplo: pão de pequi (fruta típica da região), e que na visita constataram “que tem muito coisa a ser agregado na merenda escolar” e afirmaram que os agricultores produzem “muita coisa boa, mas que ainda não foi incluído na alimentação escolar”. Questionado a respeito do por que ainda não ter sido incluído, citando como exemplo o pão, a resposta foi de que esses produtos ou subprodutos exigem alvará sanitário para a sua comercialização, mas que pretendem incluir, no futuro, entre os produtos a serem adquiridos para a alimentação escolar e que “nesse primeiro momento não foi possível incluir o pão”.

Para que a questão do transporte e da entrega fosse minimizada o agente público relatou que “a entrega foi dividido por região: norte/sul/leste/oeste”, disse também que “a intenção era dividir em sete regiões, mas verificou que não seria necessário”. Também no sentido de facilitar a participação de mais agricultores familiares “foi acordado entre eles que aqueles produtos que não é produzido por grupo de produtores, sejam fornecidos pelo outro grupo”.

5.3.1.3 CATEGORIA: ATIVIDADE DE COMPRAS

3. A Lei n.º 11.947/2009 provocou alteração nas responsabilidades, processos e/ou atividades na organização? Quais?

Nas entrevistas ficaram evidente as alterações nas responsabilidades, nos processos e nas atividades nos órgãos da prefeitura, nas organizações dos agricultores familiares e nos agentes envolvidos nas práticas sociais de compras de alimentação escolar em virtude das exigências promovidas pela Lei n.º 11.947/2009. Para isso foi necessário repensar a forma de execução das compras governamentais, principalmente em virtude da legislação prever uma nova forma de aquisição denominada chamada pública. Isso fez com que fosse transformada a prática social de aquisição de produtos para alimentação escolar da agricultura familiar.

O ponto de partida da chamada pública em 2017 foi a realização da reunião ocorrida no mês de fevereiro de 2017, com a presença entre 10 a 12 representantes dos agricultores familiares, mas somente cinco desses grupos, formado com mais ou menos 15 a 20 produtores, resolveram fornecer alimentação escolar para as unidades de ensino da rede municipal.

Nessa reunião, conforme relato do agente público, também foi perguntado aos agricultores familiares interessados em fornecer produtos “o que eles produzem, para que fosse possível ver o que seria comprado pela prefeitura”. Com essa medida, o agente público disse que “foi muito planejado, por isso está indo muito bem”, inclusive em relação às entregas, “atualmente os produtores estão entregando”. Sendo que, conforme relatos dos próprios agentes públicos, no passado, os agricultores familiares se comprometiam a entregar e terminava não entregando.

Tendo em vista essa preocupação em relação à entrega, a prefeitura iniciou todo um processo de planejamento em relação à chamada pública do ano de 2017, mas o processo começou em fevereiro de 2017, e só terminou com a assinatura dos contratos, final de setembro e início de outubro do mesmo ano, comprovado através dos documentos publicados no diário oficial do município, sendo que essa demora foi justificada, pelo agente público, tendo em vista todo processo de planejamento e reunião com os agricultores familiares e entre os órgãos internos da prefeitura, tomando a seguinte decisão em relação à demora na conclusão do processo de compras, “nos meses de fevereiro, março, abril, maio e junho foi planejado a compra, sendo que nesse período foram utilizados os contratos da gestão anterior”, essa medida foi tomada tendo em vista que a alimentação escolar é uma política pública muito sensível, e que vários alunos da escolar pública municipal tem a alimentação escolar como única refeição do dia, conforme relatado pelo agente público.

Além da demora na realização da chamada pública no ano de 2017, também foi relatado pelo agente público que “este ano não será possível cumprir com a exigência legal de no mínimo 30% da verba repassada pelo FNDE/PNAE nas aquisições de alimentação escolar da agricultura familiar”. Justificou que o “motivo seria por que a licitação é um processo demorado” e que “era para ter saído no início de julho o resultado da licitação, mas isso só aconteceu no final de setembro”.

No intuito de sanar esse desafio, do não atingimento do mínimo de 30%, o agente relatou que “já foi dado início ao processo de compras para ano de 2018, já está em

andamento”, disse também que a prática social da chamada pública é “feita em parceria com a agricultura familiar”, e que “foi acordado com os produtores para realizarem a plantação para colheita no primeiro período de 2018” e que firmou um compromisso de que “a Prefeitura irá comprar primeiro dos agricultores familiares e depois comprará dos grandes produtores”. Isso realmente aconteceu, pois como os contratos da chamada pública de 2017 só foram assinados no início de outubro de 2017, a maior parte do saldo contratual sobrou para ser executado em 2018, mas mesmo assim, não representava nem 30% em relação ao montante total enviado pelo Governo Federal para aquisição da alimentação escolar.

O agente público, afirmou que “na parte da entrega estão bem, mas estão com problema na parte burocrática, estão com dificuldade em emitir a nota fiscal para receber o primeiro pagamento”, disse também que “os agricultores não têm conhecimento para participar” das compras governamentais. Apesar das chamadas públicas aparentarem ser um processo simples e pouco burocrático, em 2015, mais de 3.000 dos 5.570 municípios brasileiros ainda não estavam cumprindo a exigência legal de aplicação de 30% dos repasses federais na aquisição de produtos da agricultura familiar, conforme informações do Portal do FNDE (FNDE, 2018c).

5.3.1.4 CATEGORIA: COMUNICAÇÃO

4. Os recursos e as regras existentes na área organizacional permitem uma boa comunicação para o atendimento da Lei n.º 11.947/2009? Justifique.

As mudanças provocadas pela Lei n.º 11.947/2009 exigiu um contato maior entre os vários órgãos da prefeitura responsável pela realização das compras governamentais de alimentação escolar da agricultura familiar, através de reuniões, troca de ideias sobre a interpretação das exigências da Lei n.º 11.947/2009, quanto ao seu entendimento e aplicabilidade, as mudanças de processos e sistemas, com a finalidade da implantação daquilo que a lei exige, e isso levou a uma maior comunicação entre os agentes envolvidos, e consequentemente maiores interação entre os órgãos da prefeitura, bem como, com as organizações dos agricultores familiares.

Um dos resultados dessa comunicação foi a chamamento de todos os grupos de agricultores familiares para a reunião no mês de fevereiro de 2017, que conforme relatado pelo agente público “com a nova gestão, os agricultores familiares foram convidados a vir para dentro”, e que, além deles, foram também convidados os demais agentes da prefeitura que apoiam e incentiva a produção dos agricultores familiares. Para essa conversa inicial, segundo o agente público, “foram convidados todos os agricultores para a reunião”. Na reunião estavam presentes de 10 a 12 representantes de agricultores e o principal assunto tratado é de que os produtores deveriam “ter uma estrutura mínima” em relação ao armazenamento (galpão, depósito) e o transporte dos produtos (caminhões). O agente público ressaltou que os agricultores familiares comentaram que essa logística “não era possível”, pois o custo dessa estrutura é muito alto e que, além disso, a comercialização com a prefeitura está limitada a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) anual por produtor conforme artigo 32 da Resolução n.º 26/2013 alterado pela Resolução/CD/FNDE/MEC n.º 4, de 3 de abril de 2015.

O agente público ressaltou que na reunião foi falado que a prefeitura queria ajudar os agricultores familiares, mas que “não queriam que eles assumissem compromisso de entregar

e depois de não ter estrutura para cumprir com a obrigação”. Percebe-se que essa estrutura exigida do pequeno agricultor termina afastando-os de participarem do processo de comercialização para a alimentação escolar, pois exigiria um investimento inicial muito alto, além deles de não ter certeza de que a prefeitura iria continuar comprando nos anos seguintes.

5.3.2 SÍNTESE

Com base nas entrevistas observa-se que foram relatadas diversas mudanças que ocorreram nos controles gerenciais, tanto nos órgãos da prefeitura, como também na organização dos agricultores familiares. A implantação da lei criou um conjunto de relações de transformação nos controles gerenciais, com o qual foi possível compreender as várias atividades decorrentes, principalmente em relação aos vários órgãos da prefeitura envolvidos nas práticas sociais de compras governamentais (chamadas públicas), por meio da comunicação de forma significativa sobre aspectos relacionados a tais atividades (BEUREN & ALMEIDA, 2012).

5.3.3 ESTRUTURAÇÃO DAS CHAMADAS PÚBLICAS

Tendo em vista o cumprimento do objetivo da pesquisa, será exposta a estruturação das chamadas públicas (compras governamentais) por meio de uma análise simultânea da estrutura (análise institucional) e da interação (análise da conduta estratégica) (BEUREN & ALMEIDA, 2012). Nesta etapa, considera-se a etapa anterior, ou seja, a análise da estruturação das compras governamentais à luz da Teoria da Estruturação, contemplando um dos três pilares: significação/comunicação.

A dualidade da estrutura, que é o principal conceito da Teoria da Estruturação formado pela estrutura e pela interação por meio dos pilares de significação, dominação e legitimação (BEUREN & ALMEIDA, 2012), mas que neste estudo será contemplado apenas o pilar da significação/comunicação, pode ser observada no sistema social das compras governamentais de alimentação escolar da agricultura familiar, no contexto da implantação das exigências estabelecidas pela Lei n.º 11.947/2009, observou-se, assim, a dualidade da estrutura na área organizacional da prefeitura e também nas organizações dos agricultores familiares, com a estrutura (significação, dominação e legitimação), influenciando a ação dos agentes (comunicação, poder e sanção) e a ação influenciando a estrutura (BEUREN & ALMEIDA, 2015) e estão na mesma linha do estudo de Macintosh e Scapens (1990) sobre a Teoria da Estruturação, bem como, com Giddens (2003) que propõe que as regras e os recursos presentes na produção e reprodução da ação social são ao mesmo tempo, os meios da reprodução do sistema social.

As estruturas dos órgãos da prefeitura, das organizações dos agricultores familiares e dos agentes envolvidos na prática social de compras governamentais, objeto deste estudo, foram impactadas pelas novas atividades das funções de controle gerencial, especialmente os relacionados com o planejamento e o de custos em razão da entrada em vigor da Lei n.º 11.947/2009, sendo que o resultado foi alcançado em virtude das reuniões, discussões, mudança de processos e de controle gerenciais, através de treinamentos e adaptações na forma

de compras, da elaboração dos cardápios e do preparado dos alimentos, com a utilização de recursos humanos e tecnológicos, entre outras regras e recursos.

Na pesquisa de Busco (2009) é destacado que as práticas contábeis têm papel importante na relação recursiva entre agência e estrutura como modalidades de estruturação. Essa estruturação (dualidade da estrutura) foi influenciada pela interação dos agentes por meio da comunicação, da adaptação as novas atividades. Sendo que esses resultados corroboram com os identificados por Junquilha (2003), que destaca que os gestores, por meio de sua ação, contribuem para a reprodução de propriedades estruturais. Tais ações também foram influenciadas pelas condições existentes na estrutura (BEUREN & ALMEIDA, 2012).

Tendo como base o exposto, pode-se concluir que a implantação das mudanças promovidas pela Lei n.º 11.947/2009 contribuiu para a produção e reprodução dos controles gerenciais nos órgãos da prefeitura municipal, objeto do estudo, bem como nas organizações dos agricultores familiares, ficando evidente a dualidade da estrutura, tendo em vista que a estrutura impactou a interação (agentes) e a interação impactou a estrutura, que no presente estudo se limitou a apenas um dos pilares da Teoria da Estruturação que é o da significação/comunicação.

6 DIVULGAÇÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA

Os resultados do trabalho foram apresentados na primeira reunião da Câmara Técnica de Comercialização do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Campo Grande-MS (CMDRS), essa apresentação ocorreu no dia 28 de novembro de 2018, na sede da Superintendência Federal de Desenvolvimento Agropecuário (SFDA). O representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social de Campo Grande (SEDESC) elogiou o trabalho dizendo da importância da aproximação da academia com as questões do dia-a-dia, o representante do Ministério da Agricultura e Pecuária e Abastecimento (MAPA) também elogiou os resultados da pesquisa.

Outra apresentação aconteceu na Secretaria Estadual do Meio Ambiente, Produção, Pecuária e da Agricultura Familiar (Semagro) sendo que no final o Representante do Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico Sustentável de Mato Grosso do Sul (CEDRS/MS) elogiou o trabalho dizendo que já viu várias apresentações, mas que esse estava bem completa e sistematizada.

O resultado da apresentação na Câmara Técnica de Comercialização foi apresentado no dia 18 de dezembro de 2018 na reunião ordinária do CMDRS e servirá de base para as sequências das atividades da Câmara Técnica. Nessa reunião a coordenadora da Câmara Técnica, que é representante da Associação Comercial e Industrial de Campo Grande (ACICG) no CMDRS, disse que na apresentação do trabalho, o que mais chamou sua atenção, foi a questão das oportunidades que “são muito grande aqui no município de Campo Grande”. A demanda sendo grande é bom, pois sendo empresária, e “a demanda sendo grande só precisamos organizar a gestão e o planejamento”. Disse também que a ponta mais fraca é o agricultor familiar e que o agricultor familiar não está tendo condição de lidar com a gestão e o planejamento.

O encaminhamento da Câmara Técnica ao CMDRS foi pela solicitação dos órgãos que publicam chamada pública para informar os produtos que irão adquirir, sendo que a Semagro possui um levantamento dos alimentos produzidos pelos agricultores familiares no Estado de Mato Grosso do Sul, e que dessa forma será possível verificar quais produtos poderão ser oferecidos pelos órgãos públicos.

Além disso, a coordenadora da Câmara Técnica sugeriu na reunião, a participação do pesquisador na Câmara Técnica, “inclusive o Leão Maldonado, estou hoje colocando aqui para que seja acatado pelo Conselho para que ele faça parte da Câmara Técnica”, e na sequência perguntou o que cada órgão que está representado no CMDRS “poderia colaborar com esse primeiro item que é o do planejamento e da gestão, o que podemos pensar em relação à isso, como propor isso, uma administração itinerante? quem sabe.”.

Na sequência, o Pró-reitor de Extensão da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), disse que tem interesse em ajudar no processo, “é isso mesmo que a gente faz lá” e se colocou à disposição para ver “o que podemos fazer”, disse na UFMS tem 20.000 alunos e que a cada dia tem uma surpresa “aí nós temos um aluno do mestrado, que não conhecia ainda, e estou super feliz em conhecer”. Finalizou dizendo que gostaria muito de participar do trabalho.

O Presidente do CMDRS disse que a questão da produção é uma situação importante a ser estudado, mas que também deveria ser avaliada a questão da logística, pois não adianta

solucionar a questão da produção se não for estudada a questão da logística, nesse ponto merece destaque a fala de um dos entrevistados da pesquisa que disse que deve ser estudada toda a cadeia produtiva.

Por fim, o Presidente do Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar de Campo Grande levantou outro ponto importante que é a questão da documentação das propriedades rurais, pois sem essa regularização fica difícil a participação nos programas governamentais, e complementou que os programas são bons para os agricultores familiares, mas dependem dessa regularização para aumentar a participação nos programas.

Dessa forma, nesse encontro foi possível identificar três categorias de análise para ser aprofundado conforme demonstrado no Quadro 13.

Quadro 13 – Categorias extraídas das falas dos participantes na reunião do CMDRS.

Planejamento e Gestão
Logística
Documentação

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Em relação a essas três categorias levantadas o CMDRS criou três Câmaras Técnicas, sendo uma de comercialização, outra de infra-estrutura/patrolha mecânizada, e outra de documentação, além dessa, também foi criada a Câmara Técnica de Ensino com a finalidade de disseminação de conhecimento aos agricultores familiares e demais produtores de Campo Grande-MS. Sendo que, os trabalhos da Câmara Técnica de Comercialização terão como dados iniciais os resultados desta pesquisa, conforme sugerido pela coordenadora dessa câmara na reunião do CMDRS. As três categorias levantadas estão alinhadas com o encontrado nesta pesquisa e apresentado no Quadro 13, dessa forma é possível perceber que os resultados encontrados estão de acordo com a realidade vivida pelos agentes envolvidos nas práticas sociais das compras governamentais (chamadas públicas).

A fala do Pró-reitor me levou a refletir sobre uma coisa interessante que percebi nesse período de pesquisa e é a não comunicação entre os cursos da UFMS, pois percebi que várias questões de pesquisas são correlatas, mais cada um faz a sua pesquisa de forma individual, sendo que os dados levantados por alguns pesquisadores poderiam ser útil para outros. Além disso, percebi a pouca comunicação entre as universidades do estado de MS, tanto as públicas como, universidades particulares. Na minha percepção vejo que cada um está interessado em resolver seu problema de pesquisa, do que agregar algo para a sociedade ou para a prática social e, aqui, nós deparamos com um dos pilares da Teoria da Estruturação de Giddens que é a questão da significação/comunicação, que precisa ser trabalhado para melhorar a devolutiva à sociedade dos resultados alcançados nas pesquisas. Tanto em relação ao uso de uma linguagem acessível ao público em geral, como também, da comunicação entre os pesquisadores.

A divulgação dos resultados coletado, teve sequencia com a solicitação de que fosse elencado quais são as possíveis soluções para que seja melhora a questão da comercialização dos produtos da agricultura familiar e fosse apresentado na reunião da Câmara Técnica de Comercialização do CMDRS. Isso ocorreu no dia 17 de janeiro de 2019, com a presença do Pró-reitor de Extensão da UFMS. Nessa reunião, foi apresentado as seguintes ações: Auxiliar

os agricultores familiares no planejamento da produção e da comercialização; auxiliar nos cálculos dos custos da produção e comercialização; curso rápido para os agricultores familiares entender como se adequar às chamadas públicas; incentivar os agricultores em se organizar em associações/cooperativas, na formação de liderança e na manutenção do homem no campo; auxiliar na leitura e interpretação do edital da chamada pública; estudo da situação dos documentos das propriedades; verificar a questão da licença sanitária; logística (produção atrelada à comercialização); assistência técnica; transportes; armazenamento; embalagens. Na reunião ficou decidido que serão reunidas as entidades interessadas, principalmente a UFMS para realizar projetos de extensão na execução dessas ações, que deverão ser apresentados na próxima reunião da Câmara Técnica, inclusive com os levantamentos dos dados.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando os impactos da implantação das mudanças promovidas pela Lei n.º 11.947/2009, o objetivo da pesquisa é analisar e compreender os desafios, as oportunidades, e as dificuldades nas práticas sociais das compras governamentais (chamadas públicas) de alimentação escolar provenientes da agricultura familiar, verificando mudanças incorporadas nas práticas sociais nos órgãos da prefeitura, nas organizações dos agricultores familiares e nos agentes envolvidos no processo, à luz da Teoria da Estruturação de Giddens, especificamente no pilar da significação/comunicação. Além disso, pretende também identificar os limitadores e os facilitadores do cumprimento do limite legal de no mínimo de 30% dos recursos repassados para a alimentação escolar pelo Governo Federal na aquisição de produtos advindos da agricultura familiar.

A abordagem da pesquisa é qualitativa por meio de um estudo de caso das práticas sociais das compras governamentais (chamadas públicas) dos anos de 2017 e 2018 realizadas pela Prefeitura de Campo Grande/MS, município que foi objeto do estudo. A pesquisa tem o caráter exploratório e interpretativo, com a utilização de observação direta, análise documental e entrevistas individuais e grupos focais, no sentido de construir dados para apoiar o processo de interpretação de evidências.

Observou-se, no caso estudado, que o pressuposto de que o processo de implantação das mudanças estabelecidas na Lei n.º 11.947/2009 contribuiu para a produção e reprodução da ordem social nas práticas sociais das compras governamentais (chamadas públicas). A Teoria da Estruturação vem contribuir para analisar as práticas contábeis sob o enfoque voltado para o controle gerencial, principalmente em aspectos relacionados com o custo e o planejamento, tendo um olhar social, permitindo avaliar aspectos estruturais e de ação, como confirmado no estudo de Beuren e Almeida (2012).

No caso deste estudo a Teoria da Estruturação contribui para ampliar estudos com um olhar social e analisar as práticas sociais das compras governamentais (chamadas públicas) sob outro enfoque. O olhar social está relacionado com a questão do desenvolvimento local e de uma alimentação mais saudável aos alunos da rede pública municipal. Também permite avaliar aspectos estruturais e de ação, fundamentados na Teoria da Estruturação, favorecendo o entendimento das atividades organizacionais sob um ponto de vista diferente da tradicional visão econômica (BEUREN & ALMEIDA, 2012).

Para a implantação das mudanças promovidas pela Lei n.º 11.947/2009, as estruturas relacionadas com as práticas sociais das compras governamentais (chamadas públicas), objeto deste estudo, foram impactadas por novas atividades nas funções dos controles gerenciais, principalmente os relacionados com o planejamento e o de custos. Para tanto, foram necessárias várias reuniões com os agentes envolvidos, leitura sistemática da lei, e adoção de mudanças de procedimentos e controle, que requereram investimentos tecnológicos e humanos.

Nesse processo percebe-se que a estrutura foi influenciada por várias ações dos agentes envolvidos, como comunicação, compreensão, capacidades, preparação e confiança, sendo que por outro lado, tais ações também foram influenciadas pelas condições existentes na estrutura, situação análoga encontrada no estudo de Beuren e Almeida (2012),

comprovando que conforme proposto pela Teoria da Estruturação, de que a estrutura social impacta na ação social e a ação social impacta na estrutura social.

Com isso, foi possível observar que o pilar significação/comunicação da Teoria da Estruturação apresentou forte presença no processo de implantação das mudanças advindas pela Lei n.º 11.947/2009, ou seja, as categorias que compõem esse pilar (procedimentos, transformação, atividades de compras e comunicação) impactaram significativamente nas práticas sociais das compras governamentais (chamadas públicas).

O presente estudo também proporciona um maior conhecimento sobre as transformações causadas pela implantação das mudanças trazidas pela Lei n.º 11.947/2009, pois revelou mudanças na estrutura (regras e recursos) e na interação (ação dos agentes) no controle gerencial. Essas mudanças estão demonstradas resumidamente no Quadro 14.

Quadro 14: Mudanças/adaptações no pilar significação/comunicação da Teoria da Estruturação nas seguintes categorias

CATEGORIAS	MUDANÇAS/ADAPTAÇÕES
Procedimentos	Prefeitura e os agricultores familiares adotaram novos procedimentos, que transformaram as práticas sociais.
Transformação	Leitura, discussão e novas atividades e procedimentos
Atividades de compras	Adoção da chamada pública e objetivo de atingimento do mínimo de 30% de compras da agricultura familiar
Comunicação	Reuniões e trocas de ideias entre os agentes envolvidos, principalmente os agentes públicos da prefeitura

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Pela leitura do Quadro 14 é possível identificar que, na categoria “procedimentos”, a prefeitura e os agricultores familiares adotaram novos procedimentos, que transformaram as práticas sociais, em consonância com o preconizado no estudo de Giddens (2003). Na categoria “transformação” ocorreu a mudança através de leitura, discussão e novas atividades e procedimentos. Já na categoria “atividades de compras”, a adoção da chamada pública e objetivo de atingimento do mínimo de 30% de compras da agricultura familiar. Por fim, na categoria “comunicação”, a mudança ocorreu em virtude das várias reuniões e trocas de ideias entre os agentes envolvidos, principalmente os agentes públicos da prefeitura, que ajudou no processo de implementação das exigências legais.

Portanto, na análise da estruturação, concluímos que a implantação das mudanças advindas com a Lei n.º 11.947/2009 contribuiu para a produção e a reprodução da ordem social, em relação às práticas sociais das compras governamentais (chamadas públicas), tornando evidente a dualidade da estrutura em interação, conforme proposto por Giddens na Teoria da Estruturação (2003). Isso confirma a adequação da Teoria da Estruturação (MACINTOSH, 1985) para analisar o pilar da significação/comunicação, e o papel da agência nas mudanças nas compras governamentais (chamadas públicas), conforme proposto por Beuren e Almeida (2015). Os resultados da pesquisa estão alinhando com os de Macintosh e Scapens (1990), Junquillo (2003) e Conrad (2005), de que a interação entre a estrutura e a agência influencia na transformação da ordem social (BEUREN & ALMEIDA, 2015).

No entanto, os resultados deste estudo são restritos ao caso da prefeitura analisada e às organizações dos agricultores familiares estudados, bem como, em relação aos agentes envolvidos nas práticas sociais das compras governamentais (chamadas públicas), pois foram consideradas as características específicas dessas estruturas e ação. Portanto não pode ser

generalizados, mas os achados teóricos se coadunam com a pesquisa de Macintosh e Scapens (1990), que constataram que as práticas contábeis estão envolvidas nas questões de ordem social de uma organização.

Espera-se que este estudo desperte a relevância e a necessidade de mais estudos com uma perspectiva social, inclusive com a utilização de outras bases teóricas que poderão contribuir na pesquisa em contabilidade, conforme sugerido por Almeida e Beuren (2014). Espera-se também que este estudo possa contribuir para melhorar as práticas sociais das compras governamentais (chamadas públicas) nas prefeituras, com a identificação das mudanças que a Lei n.º 11.947/2009 vem provocando na área organizacional, especialmente no controle gerencial, com o intuito de contribuir para o aperfeiçoamento das suas funções e atividades para que seja possível atender à exigência legal de aquisição de no mínimo de 30% dos recursos federais destinados para a alimentação escolar em produtos da agricultura familiar, proporcionando o impacto social pretendido por essa política pública, ou seja, o desenvolvimento local, alimentos mais saudáveis e frescos aos alunos da rede pública e a fixação do homem no campo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AHRENS, T., et al. The future of interpretive accounting research - A polyphonic debate. *Critical Perspectives on Accounting*. v. 19, p. 840-866, 2008.
- ALVES, D. Prefeitura promove workshop com agricultores para atender merenda escolar. *Jornal Midiamax*, Campo Grande/MS, 22 nov. 2018. Cotidiano, p. 1. Disponível em: <<https://www.midiamax.com.br/cotidiano/2018/prefeitura-promove-workshop-com-agricultores-para-atender-merenda-escolar/>>. Acesso em: 16 jan. 2019.
- ALVES-MAZZOTI, A. J. *Revisão da Bibliografia*. In. ALVES MAZZOTI, Alda Judith, GEWANDSZNAJDER, F. O método nas Ciências Naturais e Sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa. São Paulo: Pioneira, 1998. p. 179-188.
- BACCARIN, J. G., et al. Indicadores de avaliação das compras da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar no Paraná, Santa Catarina e São Paulo. *RESR*, Piracicaba-SP, v. 55, n. 1, p. 103-122, jan./mar. 2017 – Impressa em junho de 2017.
- BAIARDI, A.; ALENCAR, C. M. M. Agricultura Familiar, seu interesse acadêmico, sua lógica constitutiva e sua resiliência no Brasil. *RESR*, Piracicaba-SP, v. 52, s. 1, p. S045-S062, 2014 – Impressa em fevereiro de 2015.
- BANDEIRA, L. M.; et al. Análise dos pareceres conclusivos dos Conselhos de Alimentação Escolar sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Revista de Nutrição*, Campinas, n. 26, v. 3, p. 343-351, maio/jun. 2013.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2010.
- BAXTER, J.; CHUA, F. Alternative management accounting research-whence and whither. *Accounting, Organizations and Society*, v. 28, Issues 2–3, p. 97-126, February–April 2003.
- BEUREN, I. M.; ALMEIDA, D. M. Impactos da implantação das normas internacionais de contabilidade na controladoria: um estudo à luz da Teoria da Estruturação em uma empresa têxtil. *Revista de Administração*, v. 47, n. 4, p. 653-670, 2012.
- BEUREN, I. M.; ALMEIDA, D. M. Impacto da adoção das Normas Internacionais de Contabilidade na área da Controladoria. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 19, n. 3, p. 311-335, 2015.
- BEVILAQUA, K.; TRICHES, R. M. Implicações da venda de gêneros alimentícios ao Programa de Alimentação Escolar nos aspectos de renda e organização dos Agricultores Familiares. *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, v. 2, n. 21, p. 448-460, 2014.
- BRASIL. Casa Civil. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. Brasília: SEAD, 2018. Recuperado em: <<http://smap14.mda.gov.br/extratodap/PesquisarDAP>> Acesso em: 23 jul. 2018.
- . Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Brasília: FNDE, 2018a. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes?ano=2018&programa=C7&cnpj=&estado=0&tipoEntidade=todos&confirmar=Confirmar>> Acesso em: 08 jan. 2019.
- . Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Brasília: FNDE, 2018b. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-fisicos-e-financeiros-do-pnae>>. Acesso em: 08 jan. 2019.
- . Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Programa Nacional de Alimentação Escolar. Dados da Agricultura Familiar. Brasília: FNDE/PNAE, 2018c. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>>. Acesso em: 08 jan. 2019.

. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Brasília: FNDE, 2018d. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/dadosabertos/>>. Acesso em: 08 jan. 2019.

. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Brasília: FNDE, 2018e. Disponível em <<https://www.fnde.gov.br/sigpcadm/sistema.pu?operation=localizar>>. Acesso em: 08 jan. 2019.

. *Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, Diário Oficial da União. 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L8666compilado.htm> Acesso em: 23 jul. 2018.

. *Lei n.º 11.326 de 24 de julho de 2006*. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/lei/111326.htm>. Acesso em: 23 jul. 2018.

. *Lei n.º 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. In: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 16 de jun. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm> Acesso em: 23 jul. 2018.

. Ministério de Desenvolvimento Social. Social. Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. *Compras da Agricultura Familiar*. Brasília: MDS, 2018. Disponível em: <<http://mds.gov.br/compra-da-agricultura-familiar/>> Acesso em: 23 jul. 2018.

. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Agricultura Familiar no Brasil e o Censo Agropecuário 2006*. Brasília: MDA/IBGE, 2009.

. *Resolução n.º 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. 2013. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>> Acesso em: 23 jul. 2018.

. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Brasília: INCRA, 2018. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/tabela-modulo-fiscal>> Acesso em 23 jul. 2018.

BROMWICH, M.; SCAPENS, R. W. Management Accounting Research: 25 years. *Management Accounting Research*, v. 31, p. 1–9, 2016.

CARVALHO, A. S.; OLIVEIRA E SILVA, D. Perspectivas de segurança alimentar e nutricional no Quilombo de Tijuaçu, Brasil: a produção da agricultura familiar para a alimentação escolar. *Interface*, Botucatu, n. 18, v. 50, p. 521-32, 2014.

CARVALHO, D. G. Licitações Sustentáveis, Alimentação Escolar e Desenvolvimento Regional: Uma Discussão Sobre o Poder de Compra Governamental a Favor da Sustentabilidade. *Planejamento e Políticas Públicas*, IPEA, n. 32, p. 115-147, jan./jun. 2009.

CASTA, J. Théorie positive de la comptabilité. coordonné par B. Colasse. *Encyclopédie de comptabilité, contrôle de gestion et audit, Economica*, Paris, p. 1393-1402, 2009. <halshs-00679544>

CAVALCANTI, L. A.; et al. Efeitos de uma intervenção em escolares do ensino fundamental I, para a promoção de hábitos alimentares saudáveis. *R. bras. Ci. e Mov*, n. 20, v. 2, p. 5-13, 2011.

CHUA, W. F. Radical Developments in Accounting Thought. *The Accounting Review*, v. LXI, n. 4. October, 1986.

CLAJUS, KLEBER. Por economia de 40%, prefeitura vai descentralizar compra da merenda: Medida visa garantir melhor qualidade e transparência no processo. *Campo Grande News*,

- Campo Grande/MS, 15 jun. 2018. Capital, p. 1. Disponível em: <<https://www.campograndenews.com.br/cidades/capital/por-economia-de-40-prefeitura-vai-descentralizar-compra-da-merenda>>. Acesso em: 16 jan. 2019.
- COOPER, D. R., SCHINDLER, P. S. *Métodos de Pesquisa em Administração*. Mc Graw Hill Education. 12. ed., 2016.
- CONRAD, L. A structuration analysis of accounting systems and systems of accountability in the privatised gas industry. *Critical perspectives on accounting*, v. 16, n. 1, pp. 1-26; 2005.
- ENGLUND, H., GERDIN, J., BURNS, J. 25 years of Giddens in accounting research: achievements, limitations and the future. *Accounting, Organizations and Society*, v. 36, n. 8, 2011.
- FERIGOLLO, Daniele; et al. Aquisição de produtos da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar em municípios do Rio Grande do Sul. *Rev Saúde Pública*, v. 51, n. 6, 2017.
- FONSECA, Edison Neri da. *Bibliometria: teoria e prática*. São Paulo: Cultrix, 1986.
- FRANÇA, C. G., DEL GROSSI, M. E., MARQUES, V. P. M. A. *O censo agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil*. Brasília: MDA, 2009.
- GIDDENS, A. *A constituição da Sociedade*. Tradução: Álvaro Cabral. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- CHARTERED GLOBAL MANAGEMENT ACCOUNTANT (CGMA). *Princípios Globais de Contabilidade Gerencial*. Contabilidade Gerencial eficaz: melhorando as decisões e construindo organizações de sucesso. New York: American Institute of Certified Public Accountants (AICPA); London: Chartered Institute of Management Accountants (CIMA), 2014.
- GIL, A. C. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GONÇALVES, D. B. Os desafios da Agricultura Familiar frente aos programas de compras públicas de alimentos: um estudo sobre agricultores da região sudoeste do estado de São Paulo. *Revista da Universidade Vale do Rio Verde*, Três Corações, v. 12, n. 1, p. 604-613, jan./jul. 2014.
- GRISA, C.; NIEDERLE, P. Difusão, convergência e tradução nas políticas de compras públicas da Agricultura Familiar no âmbito da REAF Mercosul. *Mundosplurales*, v. 5, n. 2, p. 9-30, nov. 2018. DOI: 10.17141/mundosplurales.2.2018.3404.
- HOPPER, T.; BUI, B.. Has Management Accounting Research been critical? *Management Accounting Research*, v. 31. p. 10-30. ISSN 1044-5005.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Agropecuário: Agricultura Familiar: Primeiros Resultados 2006*. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2009. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/50/agro_2006_agricultura_familiar.pdf> Acesso em: 23 jul. 2018.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico 2010*. IBGE, 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=11>> Acesso em: 23 jul. 2018.
- . Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Agropecuário 2017: Resultados Preliminares*. Censo agropec., Rio de Janeiro, v. 7, p.1-108, 2017. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=73093>> Acesso em: 09 jan. 2019.
- JUNQUILHO, G. S. Condutas gerenciais e suas raízes: uma proposta de análise à luz da Teoria da Estruturação [Edição Especial]. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 7, p. 101-120, 2003.

- KAGEYAMA, A. A.; BERGAMASCO, S. M. P. P.; OLIVEIRA, J. T. A. Uma tipologia dos estabelecimentos agropecuários do Brasil a partir do Censo de 2006. *RESR*, Piracicaba, v. 51, n. 1, p. 105-122, jan./mar. 2013 – Impressa em Abril de 2013.
- LOURENÇO, R. L.; SAUERBRONN, F. F. Teorias de Prática Social em pesquisas em Contabilidade Gerencial: Possibilidades a partir de Pierre Bourdieu e Anthony Giddens. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, UFSC, Florianópolis, v. 15, n. 35, p. 204-232, abr./jun. 2018.
- LOWDER, S. K.; SKOET, J.; SINGH, S. *What do we really know about the number and distribution of farms and family farms worldwide?* Background paper for The State of Food and Agriculture 2014. ESA Working Paper n. 14-02. Rome, FAO.
- MACHADO, M. D.; SILVA, A. L. Comercialização de produtos da Agricultura Familiar: uma análise exploratória no varejo. IV JCEA - Campo Grande, MS, Brasil, 6 a 8 de outubro de 2004.
- MACOHON, E. R.; LAVARDA, C. E. F. A Tríade de Giddens na Pesquisa em Contabilidade. *REPeC*, Brasília, v. 9, n. 3, art. 1, p. 242-257, jul./set. 2015.
- MAJOR, M. J. O positivismo e a pesquisa 'alternativa' em Contabilidade. Editorial. *R. Cont. Fin.* – USP, São Paulo, v. 28, n. 74, p. 173-178, mai./ago 2017.
- MALUF, R. S. *Segurança alimentar e nutricional com valorização da cultura alimentar*. In: Miranda DS, Cornelli G. *Cultura e alimentação: Saberes alimentares e sabores culturais*. São Paulo: SESC, p. 143-150, 2007.
- MARQUES, K. C. M.; CAMACHO, R. R.; ALCÂNTARA, C. C. V. Avaliação do rigor Metodológico de Estudos de Caso em Contabilidade Gerencial publicados em Periódicos no Brasil. *R. Cont. Fin.*, USP, São Paulo, v. 26, n. 67, p. 27-42, jan./fev./mar./abr. 2015.
- MATO GROSSO DO SUL (Estado). Secretaria de Estado de Educação. SED-MS, 2019. Recuperado de: < <http://www.sed.ms.gov.br/censo-escolar-6/> > Acesso em: 15 jan. 2019.
- MEIRELLES, A. de M.; GONÇALVES, C. A. Uma abordagem multiparadigmática para a disciplina estratégia. In: 3Es – ENCONTRO DE ESTUDOS EM ESTRATÉGIA, 2, 2005, Rio de Janeiro (RJ). *Anais...* Rio de Janeiro:ANPAD, jun. 2005.
- MESSINA, G. Estudio sobre el estado da arte de la investigacion acerca de la formación docente en los noventa. Organización de Estados IberoAmericanos para La Educación, La Ciencia y La Cultura. In: REÚNION DE CONSULTA TÉCNICA SOBRE INVESTIGACIÓN EN FORMACIÓN DEL PROFESORADO. México, 1998.
- MORGAN, K. J., SONNINO, R. *The School Food Revolution: Public Food and the Challenge of Sustainable Development*. Earthscan, London. 2008.
- MOSSMANN, M. P.; TEO, C. R. P. A. Alimentos da Agricultura Familiar na Alimentação Escolar: percepções dos atores sociais sobre a legislação e sua implementação. *INTERAÇÕES*, Campo Grande, MS, v. 18, n. 2, p. 31-43, abr./jun. 2017.
- MOURA, J. M. B.; MACIEL, C. F. A construção teórica de Pierre Bourdieu e Anthony Giddens: As articulações entre as ações dos sujeitos e a estrutura social. *Pós*, v. 11, n. 1, p. 317-332, 2012.
- NEPOMUCENO, V. ¿Teoría da Contabilidade: quo vadis? *Revistas Universidad Libre*, Bogotá (Colombia), v 15, n. 27, p. 21-42. Julio-Diciembre 2017.
- NÓBREGA, A. C. L.; LAZZOLI, J. K. Revisão pelos pares (peer-review): mais que controle de qualidade, estímulo ao aperfeiçoamento. Editorial. *Rev. Bras. Med. Esporte*, v. 5, n. 5, Set/Out, 1999.
- OLIVERIA, S. C. et al. Bibliometria em artigos de contabilidade aplicada ao setor público. *XX Congresso Brasileiro de Custos* – Uberlândia, MG, Brasil, 18 a 20 de novembro de 2013.

- OSHIRO, W. H.; RENDA DOS SANTOS, L. M.; JESUS-LOPES, J. C. Compras Públicas: Levantamento Bibliométrico da Produção Científica do Portal de Periódicos CAPES/MEC, entre 1995 e 2015. *I Congresso Nacional de Mestrados Profissionais em Administração Pública* - Curitiba, PR, Brasil, 8 a 9 de dezembro de 2016.
- PARKER, L. D. Qualitative management accounting research: Assessing deliverables and relevance. *Critical Perspectives on Accounting*, v. 23, p. 54– 70, 2012.
- PAULA, M. M.; KAMIMURA, Q. P.; SILVA, J. L. G. Mercados institucionais na Agricultura Familiar: Dificuldades e desafios. *Revista Política Agrícola*, v.XXIII, n. 1, jan./fev./mar. 2014.
- PEREIRA, P. Comportamento do Consumidor e Consumidor Consciente: Uma Revisão Bibliográfica Sobre o Tema. *5º Fórum Internacional Ecoinnovar. 1ª Conferência Internacional de Sustentabilidade e Inovação* - Santa Maria, RS, Brasil, 9 a 12 de agosto de 2016.
- PERES JR, M. R.; PEREIRA, J. R. Teoria da Estruturação forte aplicada aos estudos organizacionais. *Revista da ciência da Administração* v. 16, n. 40, p. 45-58, dez. 2014.
- PERES, Priscila. Projeto que incentiva produção de hortaliças cresce e vai atender 44 produtores. *Campo Grande News*, Campo Grande/MS, 02 jul. 2017. Economia. Disponível em: <<https://www.campograndenews.com.br/economia/projeto-que-incentiva-producao-de-hortalicas-cresce-e-vai-atender-44-produtores>>. Acesso em: 16 jan. 2019.
- PEDRAZA, D. F.; MELO, N. L. S.; SILVA, F. A.; ARAUJO, E. M. Neves. Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar: revisão da literatura. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, n. 5, p. 1551-1560, 2018.
- PERON, A. C. P.; CATAPAN, A.; NASCIMENTO, D. E. Analysis of production costs, return of investment and risk related with greens and vegetables production to schools meals at the family farming program: study case at the county of Quatro Barras, Parana, Brazil. *Custos e @gronegocio on line* - v. 13, Special Edition – April - 2017.
- PMCG. Prefeitura Municipal de Campo Grande-MS. *Diário Oficial de Campo Grande-MS*: PMCG, 2019a. Disponível em: <<http://portal.capital.ms.gov.br/diogrande>> Acesso em: 09 jan. 2019.
- PMCG. Prefeitura Municipal de Campo Grande-MS. *Portal da Transparência*: PMCG, 2019b. Disponível em: <<http://transparencia.campogrande.ms.gov.br/consulta-de-despesas/>> Acesso em: 09 jan. 2019.
- PRETTO, J. M. Amplitude e restrições ao acesso de Pronaf Investimento no Rio Grande do Sul – um estudo de três operações de financiamento envolvendo Cooperativas de Crédito Rural, Cooperativas de Produção Agropecuária e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul. *Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural)* – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS. 2005.
- PROCÓPIO, F. C.; OLIVEIRA, J. T. A.; BORSATTO, R. S. As Dificuldades para a participação de Assentamento Rurais no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): O Caso de Itapeva-SP. *Revista Retratos de Assentamentos*, v. 18, n. 1, 2015.
- RIBEIRO, A. L. P., CERATTI, S., BROCH, D. J. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a participação da Agricultura Familiar em municípios do Rio Grande do Sul. *Revista Gestão e Desenvolvimento em Contexto* – GEDECON, v. 1, n. 1, 2013.
- RÖDER, E. S. F.; SILVA, E. L. Agricultura Familiar e as teses de doutorado no Brasil. *TransInformação*, Campinas, v. 25, n. 2, p. 111-126, maio/ago., 2013.
- ROMANOWSKI, J. P.; ENS, R. T. As pesquisas denominadas do tipo estado da arte em educação. *Diálogo Educacional*, v. 6, n. 19, p. 37-50, 2006.
- SANTOS, S. R.; COSTA, M. B. S.; BANDEIRA, G. T. P. As formas de gestão do programa nacional de alimentação escolar (PNAE). *Rev. salud pública*, v. 18, n. 2, p. 311-322, 2016.

- SARAIVA, E. B., SILVA, A. P. F., SOUZA, A. A., CERQUEIRA, G. F., CHAGAS, C. M. S., Toral, N. Panorama da compra de alimentos da Agricultura Familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. Scielo Brasil. *Ciênc. Saúde Coletiva* [online], v.18, n. 4, pp. 927-935, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232013000400004&script=sci_abstract&tlng=pt> Acesso em: 23 jul. 2018.
- SCAPENS, R. W. Researching Management Accounting Practice: The Role of Case Study Methods. *The British Accounting Review*, v. 22, p. 259-281, 1990.
- . Understanding management accounting practices: A personal journey. *The British Accounting Review*, v. 38, p. 1-30, 2006.
- SCHROETTER, M. R., BUTTENBENDER, P. L. A agricultura familiar e o consumo de alimentos na merenda escolar: Desafios da produção e comercialização no âmbito da fronteira noroeste. Santa Rosa, RS: UNIJUI, 2011. Disponível em: <<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKewiF97GJ8uPfAhXDGJAKHTMOBewQFjAAegQIABAC&url=http%3A%2F%2Fbibliodigital.unijui.edu.br%3A8080%2Fxmlui%2Fbitstream%2Fhandle%2F123456789%2F555%2FMagnus%2520Rodrigo%2520Schr%25C3%25B6etter.pdf%3Fsequence%3D1&usg=AOvVaw3px1I8hUy141-bENu6vY0b>> Acesso em: 09 jan. 2019.
- SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Agricultura Familiar: um bom negócio para o desenvolvimento local. Edição para gestores públicos. Brasília: Sebrae, 2014.
- SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Agricultura Familiar: um bom negócio para o desenvolvimento local. Edição para agricultores familiares. Brasília: Sebrae, 2016.
- SILVA, E. L. S.; MENEZES, E. M. M. *Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação*. 4. ed. Florianópolis: UFSC, 2005.
- SOARES, M. B.; MACIEL, F. P. *Alfabetização no Brasil: o estado do conhecimento*. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484330/Alfabetiza%C3%A7%C3%A3o/f9ddff4f-1708-41fa-82e5-4f2aa7c6c581?version=1.3>>. Acesso em: 23 jul. 2018.
- SOEIRO, T. M.. PESQUISA INSTITUCIONAL EM CONTABILIDADE: uma revisão nos principais periódicos nacionais e internacionais. *Dissertação* apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Pernambuco como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis, 2015.
- SOUZA-ESQUERDO, V. F.; BERGAMASCO, S. M. P. P. Análise sobre o acesso aos Programas de Políticas Públicas da Agricultura Familiar nos municípios do Circuito das Frutas (SP). *RESR*, Piracicaba-SP, v. 52, Supl. 1, p. S205-S222, 2014 – Impressa em Fevereiro de 2015.
- TEO, C. R. P.A.; MOSSMANN, M. P.; TAGLIETTI, R. L. Desafios e mecanismos de enfrentamento na relação entre Agricultura Familiar e Alimentação Escolar. *Revista grifos*, n. 43, 2017.
- TOMASETTO, M. Z. C.; LIMA, J. F.; SHIKIDA, P. F. A. Desenvolvimento local e Agricultura Familiar: o caso da produção de açúcar mascavo em Capanema – Paraná. *Interações*, Campo Grande, v. 10, n. 1, p. 21-30, 2009.
- TOYOYOSHI, J. Y.; et al. Avaliação da aquisição de gêneros alimentícios provenientes da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar. *O Mundo da Saúde*, São Paulo, v. 37, n. 3, p. 329-335, 2013.

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, out./dez. 2010.

. Desestruturar para construir: interfaces para a Agricultura Familiar acessar o Programa de Alimentação Escolar. *Estud. Soc. e Agric.*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 2012: 66-105, 2012.

TRICHES, R. M., FROELICH, E., SCHNEIDER, S. Relações de produção e consumo: a aquisição de produtos da Agricultura Familiar para o Programa de Alimentação Escolar no município de Dois Irmãos (RS). In: Schneider, S; Gazolla, M. *Os atores do desenvolvimento rural: práticas produtivas e processos sociais emergentes*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

TRICHES, R. M.; KILIAN, L. Produtos da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar em municípios paranaenses. *Redes* (St. Cruz Sul, Online), v. 21, n. 3, p. 159-179, set./dez. 2016.

TURPIN, Maria Elena. A Alimentação Escolar como fator de Desenvolvimento Local por meio do apoio aos Agricultores Familiares. *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, v. 16, n. 2, p. 20-42, 2009.

VERGARA, S. C. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. São Paulo: Atlas, 2009.

VILLAR, Betzabeth Slater; et al. Situação dos municípios do estado de São Paulo com relação à compra direta de produtos da Agricultura Familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). *Rev Bras Epidemiol*, v. 16, n. 1, p. 223-226, 2013.

YIN, R. K. (2001). *Estudo de caso: planejamento e métodos* (2a ed.). Porto Alegre: Bookman. Reimpressão 2003.

ANEXOS

Verifique o código de autenticação 485131.216399.05668.5 em <https://www.even3.com.br/documentos>



IntegraUFMS
PET - PIBD - FETECMS - PIBC - ENEX - UN

Certificamos que **Leão Maldonado**, participou, na qualidade de **Palestrante**, do evento Integra UFMS, ministrando a atividade **Palestra - PAL - 14 - Experiências de Compras de Alimentação Escolar da Agricultura Familiar** contabilizando carga horária total de 30 horas.

Campo Grande, 06 ao dia 11 de Novembro de 2017.



Assinatura do Coordenador

Organização/Realização



Apoio Institucional

SEMANA NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA 2017



VOCÊ TEM FOME DE QUÊ?"¹: MAPEAMENTO DAS BARREIRAS ENTRE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E AGRICULTURA FAMILIAR NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE

"YOU ARE HUNGRY OF WHAT?": MAPPING OF BARRIERS BETWEEN SCHOOL FEEDING AND FAMILY FARMING IN THE MUNICIPALITY OF CAMPO GRANDE

Leão Maldonado²
Gustavo Fagundes da Silveira³
Luiz Miguel Rendas dos Santos⁴
Simone Voese⁵

Grupo de Pesquisa: GT5. Agricultura familiar e ruralidades

RESUMO

A agricultura familiar tem sido vista como importante para o desenvolvimento local e capaz de proporcionar uma alimentação saudável aos estudantes de escolas públicas. Tendo em vista isso, como uma política pública definida em lei, 30% dos valores repassados pelo Governo Federal para aquisição de alimentação escolar municipal devem ser gastos em alimentos produzidos pela agricultura familiar. No caso da Prefeitura de Campo Grande/MS, as compras são feitas de forma centralizada por meio de chamadas públicas. No entanto, a prefeitura desde a exigência legal em 2009 até 2017 não atingiu o mínimo previsto na lei, conforme dados extraídos do portal do FNDE. Assim, o presente estudo realizou um levantamento para mapear as razões que impedem a prefeitura de cumprir com o dispositivo legal. Para isso, utilizou-se de pesquisa bibliográfica, análise documental e entrevistas com representantes dos principais agentes envolvidos, em um total de 05 agentes, sendo 02 agricultores familiares, 02 servidores da Prefeitura de Campo Grande e um representante de uma entidade sem fins lucrativos que dá apoio às micro e pequenas empresas, no período de 19 de outubro à 1ª de novembro de 2017. Esse estudo é um levantamento exploratório da situação. Os resultados apontaram como principais problemas as seguintes questões: o atraso na realização das chamadas públicas, dificuldades de transporte e de armazenamento, a burocracia, licença sanitária, embalagens para transportar o produto, planejamento, falta de liderança e de confiança por parte dos agricultores familiares. Novos estudos deverão ser realizados a fim de se aprofundar em cada um dos problemas constatados e de propor soluções.

Palavras chaves: Agricultura familiar; Alimentação escolar; Chamada pública; Compras governamentais.

¹ Comida (Titãs, 1987)

² Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, Mato Grosso do Sul, Brasil. E-mail: leaomaldonado@gmail.com

³ Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, Mato Grosso do Sul, Brasil. E-mail: gustavofagundes@yahoo.com.br

⁴ Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, Mato Grosso do Sul, Brasil. E-mail: luiz.renda@ufms.br

⁵ Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil. E-mail: simone.voese@gmail.com

Connecting worlds of Family Agriculture and the School Feeding under the optics of the Structuring Theory

Leão Maldonado
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS/Brasil)
leaomaldonado@gmail.com

Silvia Pereira de Castro Casa Nova
Universidade de São Paulo (Brasil)
silvianova@usp.br

SUMMARY

Family farming is seen as an important tool for local development and to provide a healthy diet for students in public schools. In view of this, the Brazilian Federal Government published Law no. 11,947/2009, in order to foster a public policy connecting these two worlds: Family Agriculture and School Feeding, defining, for example, that 30% of the amounts passed on by the Federal Government for acquisition of municipal school feeding should be spent on food produced by family farming preferably through public calls. Given this scenario changes that the law requires, the aim of this study is to identify, analyze and understand the impact that the law promoted in social practices, public bodies and farmers organizations in the light of the Structuring Theory, for it, we used bibliographic research, document analysis and field research through interviews with representatives of the main actors involved in a total of 05 agents, 02 farmers, 02 servers and d p municipal refeitura and a representative of a non-profit organization to support family farmers. The results pointed to the main problems: delayed public calls, transportation and storage difficulties, bureaucracy, sanitary permits, packaging to transport the product, planning, lack of leadership and confidence on the part of the family farmers. We use Giddens Structuring Theory, whose main concept is the elements that form the duality of structure: agent and structure. The change in school food procurement process due to the publication of Law no. 11,947/2009 reflected the actors, both family farmers and public officials. These changes altered social practices and, based on the Structuring Theory, it was possible to demonstrate the accounting artifacts that had the greatest impact with the advent of the Law, being the main ones: management control, costs, planning, organization.

1 INTRODUCTION

Family agriculture has a predominance of man power and management by members of a family and is expanding in Brazil and the world (RIBEIRO, CERATTI & BROCH, 2013, p.40; TOMASSETO, LIMA & SHIKIDA, 2009). It is estimated that there are at least 570 million farms worldwide, of which more than 500 million can m be considered s "family farming", and most of these properties, around 475 million, has smaller area two hectares and

CONVITE

Marquinhos Trad, Prefeito, **Adriane Lopes**, Vice-Prefeita de Campo Grande, **Abraão Malulei Neto**, Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico e de Ciência e Tecnologia – SEDESC, convidam para o evento **Workshop sobre a Chamada Pública 2019 Do Programa Nacional da Alimentação Escolar – PNAE e a Primeira Chamada Pública PNAE Exclusiva Para Produtos Orgânicos.**

Data: 22 de Novembro de 2018

Horário: 13h30min

Local: Incubadora Municipal Norman Edward Hanson

Rua Gal. Carlos Alberto de Mendonça Lima, 2251,
Bairro Santa Emília – Campo Grande/MS

Contato: 3314-6363



Convite

A Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário do Mato Grosso do Sul e a Câmara Técnica de Comercialização do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável do Município de Campo Grande, MS, convidam para reunião sobre os desafios e oportunidades das compras governamentais da Agricultura Familiar.

Local: Auditório do INCRA – Campo Grande/MS
Rua 25 de dezembro, 924, Shopping Marrakech, 1º andar.
Data: 28/11/2018
Horário: 09horas

Delegacia Federal do
Desenvolvimento Agrário de MS

Secretaria Especial de Agricultura Familiar
e do Desenvolvimento Agrário

Casa Civil

