



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
CENTRO DE HUMANIDADES
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**CAMPONESES E POLÍTICAS PÚBLICAS: O PROGRAMA NACIONAL DE
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NO MUNICÍPIO DE REMÍGIO-PB**

ROSANA FERNANDES DE OLIVEIRA FRUTUOSO

**CAMPINA GRANDE – PB
2019**

ROSANA FERNANDES DE OLIVEIRA FRUTUOSO

CAMPONESES E POLÍTICAS PÚBLICAS: O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NO MUNICÍPIO DE REMÍGIO-PB

Trabalho de dissertação submetido ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande como requisito para obtenção do título Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Márcio de Matos Caniello

**Campina Grande
2019**

F945c

Frutuoso, Rosana Fernandes de Oliveira.

Camponeses e políticas públicas: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de Remígio-PB / Rosana Fernandes de Oliveira Frutuoso. – Campina Grande, 2019.

118 f. : il. color.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, 2019.

"Orientação: Prof. Dr. Márcio de Matos Caniello".

Referências.

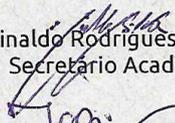
1. Atores Sociais. 2. Camponeses. 3. Compras Institucionais.
I. Caniello, Márcio de Matos. II. Título.

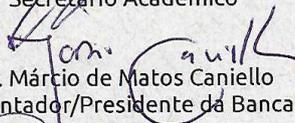
CDU 316.334.55(813.3)(043)

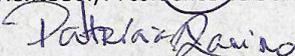
Ata da 381ª Sessão Pública de defesa de Dissertação de Mestrado da aluna Rosana Fernandes de Oliveira Frutuoso do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.

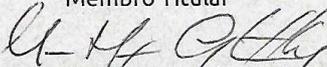
Aos vinte e dois dias do mês de fevereiro do ano de dois mil e dezenove, às 09:00 horas, no Auditório do Curso de Letras – CH/UFCG, campus de Campina Grande, reuniu-se, na forma e termos dos artigos 63, 64 e 65 do Regulamento Geral dos Cursos e Programas de Pós-Graduação “*Stricto Sensu*” da UFCG, Resolução nº 02/2006 da Câmara Superior de Pós-Graduação da UFCG, a Banca Examinadora, composta pelos professores: Dr. Márcio de Matos Caniello – PPGCS/UFCG, na qualidade de Presidente da Banca e Orientador, Dr. Mário Henrique Guedes Ladosky – PPGCS/UFCG, como examinador interno e Dra. Patrícia Alves Ramiro – PPGS/UFPB, como examinadora externa, todos na qualidade de Membros Titulares, para julgamento da Dissertação de Mestrado da aluna Rosana Fernandes de Oliveira Frutuoso, intitulada “*Camponeses e Políticas Públicas: O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de Remígio-PB*”. A sessão pública foi aberta pelo professor Dr. Márcio de Matos Caniello. Após a apresentação dos integrantes da Banca Examinadora, a candidata iniciou a exposição do seu trabalho, sendo este seguido das arguições dos examinadores. O professor Dr. Márcio de Matos Caniello convidou a professora Dra. Patrícia Alves Ramiro para iniciar a arguição e o professor Dr. Mário Henrique Guedes Ladosky prosseguiu com a arguição. Em seguida, a banca examinadora solicitou a retirada da assembleia para, em sessão secreta, avaliar a candidata. Após análise da Banca Examinadora foi atribuído o conceito APROVADA, conforme o artigo 65 da Resolução 02/2006 da Câmara Superior de Pós-Graduação da UFCG. Nada mais havendo a tratar, eu, Rinaldo Rodrigues da Silva, Secretário acadêmico, lavrei a presente Ata que, lida e aprovada, assino, juntamente com os membros da Banca Examinadora.

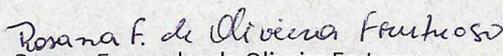
Campina Grande, 22 de fevereiro de 2019


Rinaldo Rodrigues da Silva
Secretário Acadêmico


Dr. Márcio de Matos Caniello
Orientador/Presidente da Banca


Dra. Patrícia Alves Ramiro
Membro Titular


Dr. Mário Henrique Guedes Ladosky
Membro Titular


Rosana F. de Oliveira Frutuoso
Aluna

DEDICATÓRIA

*Dedico esta dissertação aos meus pais
Antonia Fernandes de Oliveira e
Francisco Raimundo de Oliveira, que
não tiveram a oportunidade de
frequentar uma escola, mas trabalharam
incansavelmente para que não me
faltasse nada e eu pudesse estudar.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus porque até aqui me sustentou.

Agradeço ao meu querido esposo, Rony, pela paciência, companhia e apoio na construção deste trabalho, sem você esse sonho não seria completo. Obrigada por ter feito do meu sonho o nosso sonho!

Agradeço ao meu orientador, Professor Doutor Márcio Caniello, por toda a paciência com que me orientou neste trabalho e em todos aqueles que realizei antes e durante o Mestrado.

Aos professores, Patrícia Ramiro e Mario Ladosky, pela confiança, disponibilidade e disposição em me ajudar. Obrigada por tudo!

Aos professores Paulo Diniz e Roberto Miranda, pelas observações e ideias compartilhadas em várias etapas da realização deste trabalho.

Aos meus colegas de mestrado, pelos momentos divididos juntos, especialmente à Debora, à Claudinha e ao Felipe, com quem compartilhei minhas alegrias e angústias.

Aos funcionários do PPGCS, especialmente Rinaldo, pela disponibilidade e simpatia. Obrigada pela ajuda!

À querida Vânia da livraria, agradeço pela sua fé e orações.

Agradeço, também, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio financeiro através da concessão da bolsa durante o curso de Mestrado.

Um agradecimento especial a todos os agricultores e agricultoras do PNAE no município de Remígio que fizeram parte deste trabalho.

RESUMO

Esta dissertação tem por objetivo compreender a execução da Lei 11.947/2009 – que determina que 30% dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da Educação sejam destinados a compra de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar – no município de Remígio - PB, identificando as dificuldades e as estratégias dos atores locais na operacionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar no ano de 2017. Para tanto, foi necessário o acompanhamento da execução da primeira Chamada Pública para entender as estratégias definidas pelos atores sociais, identificados como “atores hábeis” responsáveis diretamente pela execução do Programa. Além disso, observamos que a Entidade Executora no município, criou metodologias para melhorar a execução do Programa tais como a criação de uma instituição específica para operacionalização do PNAE, negociação dos preços e reunião de avaliação pós-chamada pública. A metodologia adotada neste trabalho foi de estudo de caso e, para executá-lo foram aplicados como instrumentos metodológicos: observação participante, análises documentais e de relatórios, aplicação de questionário socioeconômico e entrevistas semiestruturadas. O estudo observou que, embora os atores tenham criado estratégias visando a melhoria no funcionamento do Programa, essas estratégias não foram suficientes para resolver questões burocráticas, estruturais e organizacionais. Além disso, constatou-se que a prefeitura tem adquirido mais produtos industrializados do que *in natura*, embora oriundos da agricultura familiar. A pesquisa destacou a criação dos grupos de mulheres agricultoras/fornecedoras do PNAE, resultado da articulação e empoderamento feminino. Por fim, é possível afirmar que a operacionalização do Programa é complexa e exige habilidades dos diversos atores para que ela se efetive.

Palavras-chave: atores sociais; camponeses; compras institucionais

ABSTRACT

The aim of this dissertation is to understand the implementation of Law 11.947 (which requires 30% of the resources of the Education Development Fund to be used for the purchase of foodstuffs in family agriculture) in the municipality of Remígio - PB in 2017, identifying difficulties and the strategies of the local actors in the operationalization of the National School Feeding Program. Therefore, it was necessary to follow the execution of the first Public Call to understand the strategies defined by the social actors, identified as "skilled actors" directly responsible for the execution of the Program. In addition, we observed that the Executing Agency in the municipality created methodologies to improve the execution of the Program, such as: creation of a specific institution for PNAE operation, price negotiation and public post - call evaluation meeting. The methodology adopted was a case study and, in order to execute it, they were applied as methodological instruments: participant observation, documentary and report analysis, socioeconomic questionnaire application and semi-structured interview. The study noted that while the actors have created strategies to improve the functioning of the Program, these strategies were not enough to solve bureaucratic, structural and organizational issues. In addition, it has been found that, the city hall have purchased more processed products than *in natura*, although they are from family agriculture. The research highlighted the creation of the PNAE women farmers / providers groups, resulting from women's articulation and empowerment. Finally, it is possible to state that, the operationalization of the Program is complex and requires the skills of the various actors to make it effective.

Keywords: social actors; peasants; institutional purchases

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 O município de Remígio - Paraíba.....	18
Figura 2 Estrutura do Projeto Fome Zero.....	48
Figura 3 Estrutura externa do PNAE.....	53
Figura 4 O Território da Borborema.....	61
Figura 5 PNAE em Campina Grande (2011-2016).....	63
Figura 6 Mapeamento da produção.....	71
Figura 7 Cardápio das escolas urbanas.....	72
Figura 8 Cardápio das escolas rurais.....	72
Figura 9 Modelo de Projeto de Venda.....	74
Figura 10 Amostra dos produtos.....	76
Figura 11 Capacitação das merendeiras.....	78
Figura 12 Assinatura dos contratos.....	81
Figura 13 Reunião de avaliação.....	83
Figura 14 Reuniões de avaliação do PNAE em Remígio.....	93
Figura 15 Casa da Merenda.....	95
Figura 16 Casa da Merenda, armazém.....	96
Figura 17 Casa da Merenda, freezers.....	96
Figura 18 Convite para reunião PNAE.....	98
Figura 19 O PNAE em Remígio (2011-2016).....	108

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Amostra para controle de qualidade.....	64
Gráfico 2 Quantidade de Produtos.....	75

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Percepções positivas do PNAE no Território da Borborema.....	65
Quadro 2 Produtos por chamada em 2017.....	100

LISTA DE SIGLAS

ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
AS-PTA	Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa
ATF	Administração Tributária e Financeira
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
Ceasa	Central de Abastecimento
CFN	Conselho Federal de Nutricionistas
CGU	Controladoria Geral da União
CME	Campanha de Merenda Escolar
CMDRS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CND	Certidão Negativa de Débitos
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNS	Conselho Nacional de Saúde
Conab	Companhia Nacional de Abastecimento
Consea	Conselho de Segurança Alimentar
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
COOPTERA	Cooperativa de Prestação de Serviços Técnico da Reforma Agrária da Paraíba LTDA
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DAP	Declaração de Aptidão Produtiva
EEx	Entidade Executora
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FNDE	Funda Nacional de Desenvolvimento da Educação
HGSH	Home Grow School Feeding
IBGE	Instituto Nacional de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NEDET	Núcleo de Extensão e Desenvolvimento Territorial
NEXTAP	Núcleo de Extensão e Pesquisa do Agreste Paraibano
OMC	Organização Mundial do Comercio
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAE	Programa de Alimentação Escolar
PB	Paraíba
PDSTR	Programa Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNPB	Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel
POA	Perspectiva Orientada aos Atores
PRONAF	Programa Nacional de Agricultura Familiar
Pronat	Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
PTC	Programa Territórios da Cidadania
RS	Rio Grande do Sul
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SERPB	Secretaria de Estado da Receita da Paraíba
SIE	Sistema de Inspeção Estadual
SIF	Sistema de Inspeção Federal
SIM	Sistema de Inspeção Municipal
STR	Sindicato dos Trabalhadores Rurais
SUASA	Sistema Único de Atenção à Sanidade Agropecuária
UFCG	Universidade Federal de Campina Grande
USAID	United States Agency for Development
WFP	World Food Programme

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
CAPÍTULO 1 – O Campesinato e as Políticas Públicas	23
O Campesinato	23
Políticas Públicas	28
CAPÍTULO 2 – O Programa Nacional de Alimentação Escolar	43
História	43
O Projeto Fome Zero	46
Compras Institucionais	48
O PNAE a partir de 2009	52
Operacionalização do PNAE	55
Barreiras para execução do PNAE	58
O PNAE na Borborema	60
CAPÍTULO 3 – Os Dez passos do PNAE em Remígio	68
1º Passo – Orçamento	68
2º Passo – Mapeamento da Produção	69
3º Passo – Elaboração do cardápio	71
4º Passo – Pesquisa de preço	72
5º Passo – Chamada Pública	73
6º Passo – Elaboração do projeto de venda	73
7º Passo – Recebimento e seleção dos projetos de venda	74
8º Passo – Amostra para controle de Qualidade	75
9º Passo – Contrato de compra	80
10º Passo – Termo de recebimento e pagamento dos agricultores	81
Reunião de Avaliação da Chamada Pública do PNAE em Remígio	82
CAPÍTULO 4 – Implementação do PNAE em Remígio.....	86
O décimo primeiro passo.	87
“Atores hábeis”,	94

A Mulheres do PNAE	101
A Lei 11.947 em Remígio	106
CONSIDERAÇÕES FINAIS	109
REFERÊNCIAS	111
ANEXOS	118

INTRODUÇÃO

Em 2003, com a chegada de Luís Inácio Lula da Silva à Presidência da República, o governo cria ações, como os Programas Fome Zero e Bolsa Família, para diminuir a desigualdade social, a extrema pobreza e, sobretudo, a fome no país. Foi um período em que os movimentos sociais e sindicais dos camponeses conseguiram dialogar com o governo, abrindo espaços para novas ideias, contribuindo para o fortalecimento da agricultura familiar e a diminuição da pobreza no país.

Para resolver o problema da fome, da desigualdade social e da desnutrição, eram necessárias políticas públicas que melhorassem a renda e o acesso à alimentação. E para ter acesso a alimentos com preços mais acessíveis, era preciso desenvolver ações que priorizassem os que estavam na “ponta” da produção, no caso, a agricultura familiar camponesa. De fato, como afirma Caniello (2016, p. 307), “se a estratégia do governo estabelecia como meta primordial o combate à fome, à pobreza e à miséria, os camponeses deveriam ter um papel central nesse processo, seja como produtores de alimentos, seja como beneficiários prioritários das novas políticas públicas”. Nesse sentido, Belik e Fornazier (2016) afirmam que uma política de estímulo a compras governamentais se constitui numa iniciativa importante para que os agricultores menos capitalizados participem dos mercados locais, além de estimular a produção de autoconsumo.

Sendo assim, a criação de mercados institucionais como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em 2003, e o estabelecimento de novas diretrizes no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) a partir de 2009¹ são importantes estratégias para a promoção e desenvolvimento da agricultura familiar, principalmente quando almejam ampliar os processos de inserção e comercialização de seus produtos, constituindo-se por sua vez num interessante mecanismo de segurança alimentar (CANIELLO; CANIELLO; MELO, 2016).

¹ A Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, determina que no mínimo 30% do valor repassado a estados, municípios e Distrito Federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) devem ser utilizados obrigatoriamente na compra de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar.

Esses dois programas fazem parte da “terceira geração de políticas públicas para a agricultura familiar” (GRISA; SCHNEIDER, 2015b) construídos em um contexto de intensos debates sobre a questão da fome e da segurança alimentar e nutricional no país (GRISA, 2012). Esses debates, ocorridos nos fóruns nacionais e internacionais de segurança alimentar, trouxeram novas ideias e “novos atores” para propor soluções ao problema da fome no país. Assim, além de combater a fome e a insegurança alimentar, a implementação de políticas públicas como PAA e PNAE “têm contribuído para a valorização da produção local/regional, ecológica/orgânica e têm ressignificado os produtos da agricultura familiar, promovendo novos atributos de qualidade aos mesmos, associados, por exemplo, à justiça social, equidade, artesanidade, cultura, tradição, etc.” (GRISA; SCHNEIDER, 2015, p. 39b).

Essas duas políticas foram constituídas a partir de dois elementos: o aspecto “alimentar”, voltado à produção, comercialização e acesso aos alimentos e o “nutricional”, relacionado à questão da qualidade e das boas práticas alimentares. Nesse sentido, o que se propõem com essas novas políticas é “um modelo mais sustentável, que aproxime a produção de pequenos agricultores familiares e o consumo de alimentos, contribuindo para uma reconexão da cadeia alimentar e uma relação mais estreita entre o campo e cidade” (TRICHES; SCHNEIDER, 2010, p. 2).

No caso do PNAE, objeto de investigação de nossa dissertação, ele se mostra como uma possibilidade de auxiliar no enfrentamento de questões em torno do consumo e da produção de alimentos. A possibilidade de isso acontecer está atrelada à sinergia entre as políticas relacionadas à alimentação escolar e a criação de mercados para os produtores locais, possibilitando inclusive a promoção de boas práticas ambientais. Para além da constituição de mercados para a agricultura familiar, o PNAE traz consigo a possibilidade de melhoria efetiva da saúde pública, principalmente quando possibilita a formação de novos hábitos alimentares entre crianças e adolescentes, principalmente, e a ampliação do potencial de incentivo à produção da agricultura familiar local.

Implementado em 1955, o PNAE passou por diversas mudanças até se tornar um Programa universal e gratuito para os alunos da educação básica no Brasil e se constituir numa “política de desenvolvimento” (BALÉM; FIALHO e SILVA, 2016). Com a sanção da Lei 11.947 em 2009, além de garantir a segurança alimentar e nutricional dos alunos, o PNAE estimula o desenvolvimento sustentável e local ao incluir os

agricultores familiares como importante instrumento para a construção de um mercado institucional estabelecendo que, no mínimo 30% dos recursos repassados pelo FNDE para os estados, municípios e o Distrito Federal deverão ser destinados para compra de produtos da agricultura familiar. Desta forma, a lei de 2009 garante aos estudantes uma merenda de qualidade e aos agricultores um novo mercado para escoar sua produção. Conforme argumentam Silva e Silva (2011), os mercados institucionais surgem como uma oportunidade para os agricultores familiares, pois fortalecem os processos organizativos através de cooperativas e associações, possibilitam uma diversificação da produção em função de novas demandas, além de estimularem a comercialização de produtos agroecológicos.

A operacionalização do Programa é considerada complexa e exige novas formas de gestão pública e a participação de diversos setores da sociedade. Assim, os mercados institucionais apresentam-se como inovações sociais importantes, com a capacidade de criar novas dinâmicas políticas e sociais também inovadoras. Neste sentido, o envolvimento dos atores no processo de venda e compra dos produtos para a merenda escolar é fundamental para que o Programa tenha sucesso no decorrer do processo de execução. Além disso, diante das dificuldades apresentadas no decorrer da execução do PNAE, muitos atores criam estratégias visando a resolução de problemas (TRICHES; SCHENIDER, 2012).

Nesse contexto, estão os agentes públicos, os camponeses e as organizações da sociedade civil como principais atores no processo da compra institucional. Para tanto, é necessário conhecer quem são esses atores e o papel de cada um na operacionalização do PNAE. A partir disso, este estudo pretende responder a seguinte questão: o PNAE no município de Remígio tem conseguido cumprir o que preconiza a lei 11.947? Nesse sentido, nossos objetivos para a resolução da questão anteriormente citada foram:

O objetivo geral: compreender e analisar o processo de operacionalização do PNAE no município de Remígio no ano de 2017, identificando as dificuldades e as estratégias dos atores locais na execução do Programa.

Os objetivos específicos: contextualizar historicamente o PNAE para possibilitar a análise do processo de execução; identificar os principais atores envolvidos e responsáveis na operacionalização do Programa, observando as ações desenvolvidas

pelos mesmo no processo do PNAE; e acompanhar a execução da chamada pública do PNAE.

Remígio está localizado ao norte do Planalto da Borborema na mesorregião do Agreste Paraibano do estado da Paraíba. Limita-se com os municípios de Areia ao norte e leste, Esperança ao sul e oeste, e Algodão de Jandaíra e Pocinhos ao noroeste (CHAVES, 2011). Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), o município ocupa uma área de 180,897 km², com uma população de 17.581 habitantes.

Segundo Chaves (2011), a mesorregião do Agreste Paraibano tem por característica o predomínio de pequenas propriedades rurais que desenvolvem a agricultura familiar e é responsável pela produção dos principais alimentos consumidos na região. Esse tipo de exploração econômica no Agreste, voltado mais para a atividade agrícola, foi apontado por Garcia Jr., a partir de uma das entrevistas feitas pelo pesquisador com um proprietário, que lhe afirmou: “Remígio abastece toda a região, porque tem muita agricultura. Tem mandioca, milho e feijão. Em Areia só tem cana” (GARCIA JR., 1989, p. 24)².

A escolha do objeto de pesquisa se deu pelo meu envolvimento acadêmico com a temática da Sociologia Rural, sendo decisiva a minha participação, no período de 2015-2016, de um projeto de extensão do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), intitulado Núcleo de Extensão e Desenvolvimento Territorial (NEDET). O NEDET estava vinculado ao Núcleo de Extensão Territorial do Agreste Paraibano (NEXTAP/UFCG), que era responsável pela assessoria a três Territórios (Borborema, Curimataú e Seridó) na Paraíba³. Mesmo após minha saída do NEDET, e como aluna do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – UFCG, continuei acompanhando as reuniões do Fórum Territorial da Borborema.

² Vale ressaltar que, essa característica do município de Areia como produtor de cana refere-se ao período da pesquisa realizada por Garcia Jr. na década de 1970. Atualmente, os municípios da região do Brejo Paraibano desenvolvem uma agricultura familiar.

³ Projeto de Pesquisa e Extensão “Acompanhamento, Assessoramento e Monitoramento das Instâncias de Gestão Social dos Territórios da Borborema, Curimataú e Seridó Paraibano (Paraíba)”, selecionado na CHAMADA CNPq/MDA/SPM-PR Nº 11/2014 e executado sob o Processo CNPq 462969/2014-2, com vigência de 04 de dezembro de 2014 a 31 de maio de 2017, com a coordenação geral do professor Márcio Caniello.

região. Em suma, foi a partir dessa vivência teórico-empírica que se intensificou a “curiosidade” de compreender o funcionamento da política pública (PNAE) no município de Remígio.

Na tentativa de compreender o mundo e as relações que estão por trás dos fenômenos, buscamos na ciência o conhecimento de uma prática fundamentada na investigação, em busca de respostas para a realidade pesquisada. Dessa forma, faz-se necessário a utilização de vários métodos, não se restringindo a apenas uma abordagem. O pesquisador, como participante na construção do processo de conhecimento, pode utilizar tanto a abordagem quantitativa como a qualitativa, de acordo com o objetivo proposto na pesquisa. Nesse sentido, Richardson (1999, p. 80) aponta que a pesquisa qualitativa permite:

Descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuir no processo de mudança de determinado grupo e possibilitar, em maior nível de profundidade, o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos.

Além disso, a utilização da pesquisa qualitativa consiste em captar as diversas formas de ser do objeto pesquisado, ou seja, o que o torna diferente dos demais. Por utilizar essa técnica, a Sociologia tem sido chamada de “ciência das diferenças” (QUEIROZ, 2008). A autora nos chama atenção para a necessidade de separar/decompor as diversas partes do todo para depois recompô-lo. Ou seja, para entender as diferentes relações entre os atores no processo de execução do PNAE em Remígio, foi necessário primeiro, saber quem eram os atores, sexo, faixa etária, e etc. A partir disso, utilizamos técnicas de pesquisa quantitativa. Sobre a pesquisa quantitativa, Selz (2015, p. 204) afirma que:

Consiste em criar uma (ou várias) base de dados repertoriando fatos sociais observados em pesquisa de campo, em explorar esta base com auxílio de um programa de tratamentos estatísticas, para finalmente interpretar os resultados do ponto de vista sociológico. Cada uma dessas etapas é abundantemente nutrida pelo pensamento do pesquisador, por sua cultura científica e por seus conhecimentos qualitativos.

Considerando os objetivos, a dissertação se pautou nas abordagens supracitadas por questões de natureza prática, pois considerando os recursos materiais e o tempo disponíveis essas abordagens nos dão a possibilidade de chegar a um resultado satisfatório do fenômeno estudado. A partir dessas duas abordagens, definimos a pesquisa sem nos preocupar em seguir obrigatoriamente etapas sucessivas. Nossa

pesquisa seguiu uma perspectiva indutiva que acreditamos ter dado conta dos objetivos, porém, não ficamos limitados em seguir etapas. Desta forma, Barbot (2015, p. 104) afirmam que “a postura indutiva responde a uma dinâmica de idas e vindas, de ajustamentos constantes entre formulação das hipóteses de pesquisa, a elaboração das categorias conceituais, a análise e a acumulação progressiva dos dados oriundos do campo de pesquisa”.

Foi realizado levantamento bibliográfico a respeito dos temas centrais desta pesquisa, o campesinato e as políticas públicas de comercialização, especificamente o PNAE. Além disso, realizamos levantamento de dados secundários sobre repasses financeiros destinados ao PNAE no município de Remígio, número de escolas e alunos atendidos pelo programa, a partir de fontes como Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Fundo Nacional da Educação – FNDE e Prefeitura Municipal de Remígio. Outra fonte que recorremos, foi a pesquisa sobre o desempenho do PNAE no Território da Borborema realizada no ano de 2015 pelo NEXTAP/UFCG, no âmbito do Fórum de Desenvolvimento Territorial Sustentável da Borborema (Programa Territórios da Cidadania⁴).

Após o processo de levantamento bibliográfico e dados secundários, o próximo passo da pesquisa foi de ida a campo. Nessa etapa os procedimentos adotados foram: aplicação de questionário, observação participante e entrevistas semiestruturadas. Com o objetivo de identificar o perfil dos agricultores/fornecedores do PNAE em Remígio, foi aplicado um questionário socioeconômico que nos permitiu descobrir padrões de sexo, idade, formas de casamento, entre outros. A importância de se ter uma base de dados dará uma visão parcial da realidade estudada, porém, a qualidade desses dados está relacionada aos objetivos que o pesquisador visa no processo de pesquisa.

Foram aplicados trinta questionários durante as reuniões do PNAE no município. É importante salientar que, nessa etapa da pesquisa de campo, os desafios são maiores.

⁴ O governo federal a partir de 2003 resolveu adotar o “enfoque territorial” das políticas públicas para a agricultura familiar com o objetivo de ampliar a participação e de decisão dos agricultores familiares na aplicação dessas políticas. Com a criação da SDT pelo MDA essa ideia do enfoque territorial foi posta em prática no Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – PDSTR e no segundo governo Lula ela foi ampliada e rebatizada como Programas Territórios da Cidadania – PTC. É importante observamos que com essa nova estratégia, o objetivo estava no “ciclo de gestão social”, ou seja, numa dialética ativa entre identidade, participação social e desenvolvimento rural sustentável (CANIELLO, 2016; CANIELLO, PIRAUX e BASTOS, 2013)

Dentre esses desafios, esteve a obtenção das informações sobre o processo de execução do Programa que, na maioria das vezes, estiveram concentradas em um único ator, dificultando o contato, pois ele sempre estava envolvido em diversas atividades. Somando-se a isso, existe um receio por parte de alguns entrevistados em responder a determinadas questões, pois muitos pensam que o pesquisador é representante do Estado.

Uma etapa importante da pesquisa de campo foram as entrevistas. Existem diferentes forma de entrevistas e maneiras de conduzi-las, mas antes de o pesquisador ir a campo, ele precisa estar disposto a escutar. Além da disposição de ouvir o outro, é necessário ter informações prévias sobre o campo da pesquisa, pois isso facilitará na definição do problema e na localização de fontes para resolução do mesmo (THOMPSON, 1992). Nessa etapa, selecionamos alguns representantes do município que fazem parte do processo de execução do PNAE (Representante da Casa da Merenda e EMATER) e três agricultoras⁵. Embora alguns entrevistados tenham autotizado as entrevistas e a divulgação do material, optamos pela preservação das identidades dos entrevistados, sendo elas substituídas por nomes fictícios ou iniciais dos nomes.

A observação participante foi um dos recursos utilizados na pesquisa, pois ela nos ajudou a entender as relações e os comportamentos dos indivíduos estudados. Para isso, foi necessário, ouvir, observar, saber a hora de perguntar e o que perguntar (OLIVEIRA, 1996). Estar constantemente no campo é uma forma de criar confiança com o grupo. Foi realizado o acompanhamento dos dez passos do PNAE ao longo da primeira chamada de 2017, aplicação de questionário e de algumas entrevistas. Ao longo da pesquisa (2017 e 2018) participei das reuniões de avaliação, que foram quatro no total. Algumas das etapas (elaboração do cardápio, da chamada pública, elaboração e seleção dos projetos e pesquisa de preço) participaram somente os representantes das Entidades Executoras e agricultores. De toda forma, essas etapas foram registradas por meio de entrevistas e relatos.

Outro recurso utilizado foi o caderno de campo. Nele descrevemos tudo o que observarmos em campo, desde falas até comportamentos. Nesse sentido, Da Matta

⁵ “Na escolha das pessoas a entrevistar, o pesquisador não está em busca de uma representatividade no sentido estatístico; ele busca antes identificar e explorar, à medida da acumulação dos dados e do trabalho de análise, as *situações contrastadas* que vão lhe permitir arquitetar um quadro teórico (BARBOT, 2015, p. 104)”.

(2010) afirma que, “a necessidade do diário de campo que pode atuar como uma “memória social”, gravando aquilo que de outro modo estaríamos fadados a esquecer pelo fato de não ter, naquele momento, nenhum sentido”. Todas as reuniões e eventos foram registradas no cardeno de campo, o que nos auxiliou em todos os momentos na construção desta dissertação.

Essa dissertação é composta por quatro capítulos. O primeiro capítulo “O Campesinato e as Políticas Públicas” tem como objetivo principal examinar a literatura em busca de situar a pesquisa no debate sobre o papel das políticas públicas votadas para o campesinato no quadro do desenvolvimento rural no Brasil, em particular as compras institucionais, e apresentar uma análise sobre os conceitos utilizados sobre o campesinato e as perspectivas teóricas de análises das políticas públicas.

No segundo capítulo, foi realizado um levantamento histórico sobre o PNAE desde seu surgimento até o contexto atual, com ênfase a partir da Lei 11.947/2009. Além de apresentar a evolução do Programa, esse capítulo aborda uma revisão dos diferentes autores que estudaram o PNAE no desenvolvimento do campesinato.

O capítulo três apresenta cada etapa do processo de execução da primeira Chamada Pública do PNAE no município de Remígio no ano de 2017 (1º semestre). Além de descrever cada etapa referente à chamada pública, o objetivo do capítulo é mostrar algumas particularidades e dificuldades enfrentadas pelos atores no processo de aquisição de alimentos para a merenda escolar.

Por fim, no último capítulo procuramos identificar os pontos positivos e negativos relativos à execução do PNAE em Remígio. A partir do acompanhamento da chamada pública, foi possível identificar os principais articuladores do Programa no município, os possíveis entraves que impedem sua efetivação e o surgimento de novos atores/articuladores.

CAPÍTULO 1 – O Campesinato e as Políticas Públicas

Neste capítulo, procuramos apontar algumas reflexões teóricas sobre o campesinato e as políticas públicas para o campo, especificamente o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, a partir de sua reestruturação no ano de 2009. A primeira parte deste capítulo refere-se às discussões sobre o conceito de campesinato a partir de autores clássicos da Antropologia e da Sociologia Rural, objetivando contextualizar esse grupo social no Brasil, que nos auxiliou na compreensão de sua relação com a política pública do PNAE. A segunda parte, apresento a noção de política pública e como ela é construída. Fazendo um breve histórico do processo de construção das políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil.

O Campesinato

Ao longo do tempo, os camponeses resistem ao avanço desenfreado do agronegócio e apesar de muitos prognósticos de sua extinção, esse grupo social permanece ativo em várias partes do mundo (ABRAMOVAY, 2012; ARCHETTI, 2014). Mas quem são os camponeses? Para responder à questão, é necessário compreendermos o modo como eles vivem e quais características possuem que os diferenciam dos demais grupos sociais.

A primeira característica deste grupo social é a produção familiar. Segundo Chayanov (2014), a base da exploração camponesa encontra-se no trabalho familiar. Segundo o autor, essa é a diferença entre a produção camponesa e capitalista, pois ao ter os meios de produção e utilizar a força de trabalho familiar, uma categoria importante na relação econômica capitalista não existe, o salário. Para Chayanov (2014, p. 108), “as particularidades estruturais da exploração familiar camponesa baseada em seu próprio trabalho a levam a abandonar o comportamento ditado pela fórmula habitualmente utilizada para o cálculo do lucro capitalista”. Tudo o que é produzido e vendido se torna em produto bruto, ou seja, toda sua produção está voltada para a manutenção da unidade produtiva e do bem-estar da família. Redfield (1960a, p. 18) *apud* Abramovay (2012, p. 118) define os camponeses como indivíduos que possuem uma unidade agrícola

familiar, em grande parte, sua produção é voltada para a subsistência da família, e possuem características culturais particulares:

Chamarei de camponês quem tem ao menos estas características em comum: sua agricultura está voltada para a manutenção [*their agriculture is a livelihood*] e é um modo de vida e não um negócio visando lucro [...] vê-se um camponês como um homem que tem um controle efetivo de um pedaço de terra ao qual se encontra ligado há muito tempo por laços de tradição e sentimento.

Na citação acima, podemos observar ao menos três características do camponês que são: o trabalho familiar voltado para a manutenção da família, ou seja, as atividades desenvolvidas dentro da propriedade não têm vistas ao lucro, o camponês é o dono da terra e por fim, há uma ligação entre o camponês e a terra a partir de laços de tradição.

Podemos afirmar que, o trabalho familiar é uma condição de organização de trabalho deste grupo social, tendo em vista a manutenção e o modo de reprodução familiar. Além disso, o sentimento que liga o grupo à terra é outro fator determinante para que as atividades exercidas dentro da propriedade não tenham um viés econômico no sentido do lucro e da acumulação de riquezas, mas do bem estar social da família. Segundo Woortmann (1990, p. 13), o camponês tem “o valor-família, permanente no tempo”, ou seja, esse valor não está relacionado aos bens materiais produzidos pela família e sim, aos valores culturais que o autor define como *ética camponesa*.

Essas características são centrais e estruturam esse grupo social, que é a tríade terra, família e trabalho. Neste sentido, Woortmann (1990, p. 23) afirma que, “Nas culturas camponesas, não se pensa a terra sem pensar a família e o trabalho, assim como não se pensa o trabalho sem pensar a terra e a família”. Para os camponeses, a terra é um patrimônio, onde se constrói a família, valores sociais e éticos. A terra e as atividades desenvolvidas nela têm uma função social. Desta forma, a tradição torna-se um elemento importante para o camponês diante dos processos de transformações no meio em que está inserido. Como afirma Woortmann (1990, p. 17), “A tradição, então, não é o passado que sobrevive no presente, mas o passado que, no presente, constrói as possibilidades do futuro”.

A terra também é outro elemento importante na constituição do camponês. Sem a terra o camponês não se realiza, comprometendo a sua reprodução. Quero ressaltar que, mesmo sem a terra, ele não deixa de ser camponês, pois a “campesinidade”

ultrapassa essa objetividade, podendo ser encontrada em grupos que moram fora do campo (WOORTMANN, 1990). Entretanto, a terra é fundamental para a reprodução do modo de vida camponês, seja para os que a possuem ou para os que lutam para tê-la. Duval; Ferrante e Bergamasco (2015, p. 67) afirmam que, ao longo de sua história, “o campesinato se reproduz com base na realidade contraditória, relacionada à própria condição camponesa”. Desse modo, a história do campesinato brasileiro foi marcada por lutas para ter acesso à terra ou para permanecer nela (lutas entendidas como movimentos de reivindicação juntos ao Estado ou como confrontos armados de resistência) e pela migração quando estes são expulsos de suas terras (PRADO JR., 2000).

A relação do camponês com a terra foi apontada por Ploeg (2008) como co-produção entre homem e natureza viva. Para o autor:

A natureza, isto é, a terra, os animais, as plantas, a água, a biologia do solo e os ciclos ecológicos, é usada para criar e desenvolver a base de recursos, que é complementada pela mão de obra, investimento na produção (instalação, trabalhos de irrigação, sistemas de drenagem, socialcos, etc.) conhecimentos, redes, acesso a mercados, etc. (PLOEG, 2008, p. 30).

Para Ploeg (2008), a co-produção é uma constante relação entre o homem e a natureza, e na medida em que interagem, ambos são transformados. Além disso, essa relação é um elemento decisivo e definidor para a distinção entre o rural e o urbano. Essas características apresentadas pelos autores sobre o campesinato são importantes para pensarmos a condição desse grupo social na atualidade, pois esses elementos nos guiam no sentido de pensarmos os camponeses como um grupo social que possui um perfil sócio-antropológico peculiar, associado às suas formas de interação entre os homens e deles com a terra.

Entretanto o grupo camponês não é uma “autarquia”, pois as relações externas, notadamente as relações comerciais ou de mercado, são fundamentais para a manutenção e reprodução da família. De fato, uma das principais estratégias utilizadas para a reprodução camponesa é o acesso aos mercados, sejam as feiras livres, agroecológicas, mercados institucionais, dentre outros. Mas existem outras respostas que caracterizam a estratégia de produção e reprodução camponesas, como as elencadas por (PLOEG, 2008): diversificação produtiva e vendas diretas ou em circuitos curtos, que são aqueles onde não existem atravessadores; agregação de valor aos produtos (qualidade); novas formas de cooperação (cooperativas e associações); retro-inovação; a

identidade como orgulho camponês e que esta agrega valor como, por exemplo, “no nosso sitio produzimos sem veneno”; *mecanismos de conversão* que são aqueles não monetários, ou seja, as trocas.

Na análise de Ploeg, essas formas são impossíveis de se realizar dentro da lógica do mercado, mas diante das pressões impostas pelo Império⁶, são essas as respostas criadas e dadas pelos camponeses. E, pensando especificamente o caso dos mercados institucionais, entendemos que eles são uma ampliação de novos mercados (BALÉM, 2015) e não a única forma de mercado onde o camponês pode vender sua produção e que, portanto, trata-se de uma das estratégias que podem ser utilizadas pelos camponeses e não criada por eles.

Porém, sem acesso a padrões tecnológicos correntes no chamado “agronegócio”, a produtividade da agricultura familiar camponesa é baixa em relação a ele e, portanto, pouco competitiva comercialmente. Daí, a condição histórica de penúria que a caracteriza, sobretudo nos países em desenvolvimento. Segundo Mazoyer e Roudart (2010, p. 47), “a crise contemporânea está enraizada na crise geral e ampla das agriculturas camponesas menos dotadas pela natureza e pela história, resultantes essencialmente da concorrência com as agriculturas mais produtivas”. Em outras palavras, além de possuírem as terras mais improdutivas, o agricultor familiar também não dispõe tecnologias para que possa competir igualmente com os grandes produtores. Para uma agricultura com base familiar, esses dois fatores são essenciais para inserção de seus produtos no mercado.

A comercialização é um elemento importante para o camponês, pois é na feira que ele vende sua produção e abastece a unidade familiar com produtos que ele não produz. Mas, o ato da comercialização vai muito além da lógica de acumulação de capital, ela é uma importante dimensão simbólica no modo de ser camponês. Para Woortmann (1990, p. 39) “vender a própria produção e realizar o valor monetário do trabalho é expressão da autonomia camponesa” e, dessa maneira, a comercialização ocupa um papel de grande importância na vida do camponês, pois é a expressão

⁶ “O Império é um modo de estruturação, uma forma específica de montar recursos materiais e institucionais numa rede, cujas características estruturais implicam hierarquia e conquista, submissão e exclusão constantes. Ele constitui uma rede técnico-institucional complexa que não é concebida para coordenar atividades nem processos em curso. Ao invés disso, essa rede *impõe sua própria ordem* - mesmo que essa imposição seja altamente prejudicial quando vista a partir de outros ângulos que não o do próprio Império” (PLOEG, 2008, p. 95).

concreta do trabalho na terra. Corroborando com essa ideia, Garcia Jr (1989 p. 103) diz que, “levar para a feira significa querer realizar o valor de sua produção, ou seja, apurar o dinheiro correspondente ao produto agrícola obtido”.

A feira ainda é o principal meio de comercialização da produção camponesa, sendo para muitos a principal estratégia de manutenção e reprodução do modo de vida familiar desses agricultores. Além disso, é a reafirmação de sua busca pela autonomia, que é uma das principais características do camponês. Essa busca por autonomia está relacionada ao ambiente social em que os grupos camponeses estão inseridos. Ploeg (2008, p. 52) afirma que:

A luta por autonomia e a construção de uma base de recursos associada não se limita, obviamente, a situações em que o campesinato precisa se constituir pela primeira vez, tais como situações de emigração, assentamentos de terras, invasões de terras e/ou a extensão da fronteira agrícola. Uma vez *construída* a base de recursos, ela precisa ser defendida – precisamente porque o modo camponês de fazer agricultura convive continuamente com um ambiente ameaçador. Não é difícil perder uma unidade agrícola depois de tê-la construído.

Desta forma, uma vez que, esse camponês constrói a sua base de recursos, ele precisa se reinventar para resistir as constantes ameaças, conforme ressalta Ploeg (2008, p. 74):

Contudo, o processo de *tornar-se* camponês não deve ser entendido como um único passo. Pelo contrário, esse processo é um *fluxo* continuado e com flutuações frequentes *ao longo do tempo*. Em consequência, a condição camponesa varia em diferentes graus. A dependência de mercados, agentes mercantis e coerção extra-econômica, a autonomia relativa que pode ser conseguida, a magnitude dos recursos e o controle sobre eles e os níveis de produtividade criados são elementos relevantes nesta questão. Em suma, uma vez constituídos como tal, os camponeses podem ainda sofrer uma recampesinização posterior.

Deste modo, entendemos que o processo de recampesinização ocorre em momentos de crise, e no caso do campesinato brasileiro nas últimas décadas, ele se tornou uma alternativa para sanar a questão da insegurança alimentar através das políticas de combate à fome e à miséria no país. Nesse sentido, o Estado promove a autonomia do campesinato através de suas ações:

O Estado é uma entidade que reflete o governo – direta ou indiretamente – as relações entre as economias urbana e rural e, portanto, as relações entre mercado e produtores primários, a natureza da migração e as inter-relações entre camponeses, comerciantes e processadores de alimentos. Mas é mais do que isso. O Estado também é uma força autônoma que impõe sua própria marca na dinâmica rural. Por tanto, o equilíbrio das relações de poder - a

correlação das forças sociais contrastantes – é uma característica crucial que requer consideração (PLOEG, 2016, p. 106).

Desta maneira, o Estado cria condições para que os camponeses possam produzir e escoar sua produção por meio das políticas públicas. Na próxima seção, discutiremos o conceito de política pública e a criação dos mercados institucionais como uma política de desenvolvimento da agricultura.

Por fim, ao analisar a trajetória histórica do campesinato, defendemos a atualidade e a importância da utilização do conceito de camponês, mas entendemos que a categoria de agricultura familiar é importante, pois mesmo sendo uma “identidade atribuída” pelo Estado, como apontado por Caniello; Piraux e Bastos (2013 p. 90), ela foi apropriada pelos diversos grupos camponeses, de pequenos agricultores e de populações tradicionais⁷. Além disso, a categoria agricultura familiar tem sido uma importante ferramenta quanto à questão produtiva, ao acesso de políticas públicas, mas também, é uma discussão atual utilizada por diversos autores na academia. Desta forma, iremos nos referir ao camponês, principalmente quando estiver falando de subjetividades (condição, modo de vida e valores) e ao agricultor familiar quando relacionado ao acesso de políticas públicas.

Políticas Públicas

Durante as últimas décadas, diversas mudanças ocorreram nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil e entender os processos históricos de constituição de tais políticas é importante, pois eles surgem como correlações de forças entre diversos atores sociais e o Estado. Faremos uma breve discussão sobre a definição mais geral do conceito de política pública e a abordagem na qual utilizaremos para compreender a concepção, implementação e execução de uma política pública específica, as compras governamentais de produtos oriundos da agricultura familiar no Brasil.

Mas, o que são políticas públicas? Como elas são construídas? Como analisá-las? Para Muller; Surel (2002), existe uma grande dificuldade na análise das políticas públicas em decorrência dos muitos significados que a palavra “política” possui. Segundo os autores, essa palavra se refere ao mesmo tempo à esfera política (*polity*), diferença entre o mundo da política e a sociedade civil, a atividade política (*politics*), que em geral está relacionada às disputas para obter cargos, mobilizações e etc., e a ação

⁷ Ver Lei nº 11.326, de 24 de Julho de 2006.

pública (*policies*) que são os processos de elaboração e execução de programas de dispositivos político-administrativos coordenados em torno de objetivos explícitos, ou seja, as políticas públicas.

Segundo Muller; Surel (2002), uma política pública constrói um quadro normativo de ação, pois ela é formada, a princípio, por um conjunto de medidas reais que constituem a substância “visível” da política que são: os créditos, os recursos intelectuais, reguladores, materiais e também de “produtos”, ou seja, *outputs* reguladores (normativos), financeiros e físicos. Tomemos como exemplo, o PNAE a partir de 2009. Com a criação da lei 11.947 (que obriga que 30% dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE sejam para compras de produtos da agricultura familiar), um conjunto de medidas e ações foram tomadas para a execução do Programa, tais como: atribuição de responsabilidade na operacionalização (a ação dos atores sociais responsáveis pela execução e fiscalização do cumprimento da lei), ações informativas e educativas sobre a importância do programa na formação de bons hábitos alimentares nas escolas, etc. Todas essas medidas põem em jogo diferentes atores de diversas organizações públicas ou privadas, que interferem em diversos níveis da implementação da política.

Para se estar diante de uma política pública, é preciso que um *quadro geral de ação* seja definido e para isso, Richard Rose (1985) *apud* Muller; Surel (2002) propõe que se utilize a noção de *programa de ação governamental*. Para Rose, Davies (1994, p.54) *apud* Muller; Surel (2002, p.15) uma política de ação governamental é “uma combinação específica de leis, de atribuições de créditos, de administrações e de pessoal voltados para a realização de um conjunto de objetivos mais ou menos claramente definidos”. Para os autores as declarações e ações governamentais de redução do desemprego, por exemplo, nem sempre resultam na implantação de políticas de emprego. Para uma política pública existir:

[...] é preciso que diferentes declarações e/ou decisões sejam reunidas por um quadro geral de ação que funcione como uma estrutura de sentido, ou seja, que mobilize elementos de valor e de conhecimento, assim como instrumentos de ação particulares, com o fim de realizar objetivos construídos pelas trocas entre os atores públicos e privados (MULLER; SUREL, 2002, p.16).

Desta forma, entendemos que uma política pública é uma ação executada pelo Estado, tem objetivos e um público alvo, além de orçamento e instrumentos para sua

operacionalização, ou seja, deve dispor de um quadro normativo para o seu funcionamento.

Mas, é preciso considerar: uma vez executadas, como podemos analisar tais políticas? Para responder a essa questão, utilizaremos a corrente de análise proposta pelos autores citados acima, que é a “abordagem cognitiva”, que propõe que toda política pública é o resultado dos processos sociais interpretados por atores públicos e privados, em um determinado momento histórico. Ou seja, toda a ação do Estado está baseada num sistema de crenças, valores, referenciais e princípios gerais, definindo uma “visão de mundo particular” (MULLER; SUREL, 2002, p. 45).

Nesse sentido, a abordagem cognitiva e de referenciais (global, setorial e de políticas públicas) é uma importante ferramenta teórica para analisar as políticas públicas, entendendo que cada referencial é construído a partir de uma visão de mundo e representações sobre as políticas públicas e da relação dos atores e o Estado em determinado período da história. Portanto, as políticas públicas são o reflexo do que os grupos e a sociedade entendem sobre a sua condição e sobre os instrumentos capazes de mudar tais condições.

Neste caso, os referenciais têm como objetivo analisar o processo de reconhecimento da agricultura familiar no Brasil nas últimas décadas e como as políticas públicas para o campo foram sendo pensadas e como os referenciais foram sendo construídos a partir das relações entre sociedade civil e Estado. É importante ressaltar que esses referenciais ou gerações de políticas públicas não terminam seu ciclo, pois estão em constante movimento e podem sofrer alterações (GRISA e SCHNEIDER, 2015b).

Nas últimas décadas, o país passou por grandes mudanças no campo político e também nas dinâmicas sociais. Embora não possamos fixar uma data exata sobre tais mudanças, partiremos da promulgação da Constituinte em 1988 que, ao meu ver, representa uma grande vitória dos movimentos sociais após o fim da ditadura militar no Brasil. Nesse período, vários movimentos sociais do campo se uniram reivindicando que o Estado criasse políticas que atendessem aos seus anseios, tendo como pauta principal, a reforma agrária. A Constituinte marcou um novo momento no país, onde as

relações entre Estado e sociedade são estreitadas. Segundo Grisa e Schneider (2015, p. 126a), nas últimas três décadas:

[...] novas relações entre Estado e sociedade civil foram estabelecidas, espaços de participação social foram criados, novos atores políticos emergiram e foram reconhecidos como sujeitos de direito, criaram-se regras e instrumentos de política pública que foram institucionalizados, e novos referenciais globais e setoriais orientaram as ações do Estado e permitiram redefinir regras e compreensões que afetaram mais ou menos as condições socioeconômicas da população, especialmente a do meio rural.

Uma dessas mudanças foi o reconhecimento da categoria agricultura familiar nos anos de 1990. Mas antes de discutirmos sobre o surgimento desta categoria e das políticas públicas que surgiram a partir dela, faremos um breve resumo sobre as políticas para o meio rural a partir dos referenciais.

Em meados dos anos de 1970, as medidas do governo para o rural brasileiro estavam voltadas para a industrialização (modernização conservadora) como tentativa de superar as diferenças econômicas do país em relação aos países capitalistas (referencial global). Delgado (2010, p. 29) afirma que, nesse período:

[...] o governo da ditadura militar promoveu um processo de modernização conservadora que concebeu o rural como sinônimo de agrícola e o desenvolvimento rural como idêntico à modernização agrícola, produzindo transformações socioeconômicas no meio rural cujos efeitos foram bastante penosos para os trabalhadores rurais e muito favoráveis às elites agrárias, agrícolas e agroindustriais.

Como podemos observar, essas medidas tomadas pelo governo a partir do Golpe de 1964 teve por objetivo:

Manter pacto político tradicional que incluía as elites agrárias como um de seus componentes. A repressão política sobre os movimentos sindical e camponês e sobre os intelectuais e os partidos de esquerda foi o mecanismo utilizado para recompor o pacto político dominante e, a partir daí, definir mecanismos de financiamento e de retomada da acumulação industrial que acentuaram seu caráter dependente e excludente, por meio do aumento da participação das empresas multinacionais, da contenção dos salários reais, e da expansão do setor produtivo estatal e dos setores de bens de consumo duráveis, viabilizado pelo aumento do crédito para o consumo da classe média (DELGADO, 2010, p. 34).

Embora esse período tenha sido de “grande crescimento do comércio internacional, com melhoria significativa dos termos de troca para a economia brasileira e com melhoria dos preços agrícolas para exportação” (DELGADO, 2010, p. 35), indicando que o referencial que orientava o governo era o global (GRISA e

SCHNEIDER, 2015b), as populações de baixa renda foram excluídas desse processo de modernização.

Conforme citado anteriormente, na década de 1980 os movimentos sociais do campo começam a reivindicar políticas públicas para os pequenos agricultores, tendo como pauta principal a previdência rural e a reforma agrária. A partir de então, novos atores surgem e ganham visibilidade como representantes da agricultura e de sindicatos. A Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura - CONTAG e Central Única dos Trabalhadores - CUT, Movimentos dos Trabalhadores Sem Terra - MST, outros movimentos se unem reivindicando políticas específicas para cada categoria, como por exemplo, o Conselho Nacional dos Seringueiros - CNS, o Movimento dos Atingidos por Barragens - MAB, entre outros movimentos importantes. Era preciso aproveitar o momento do debate sobre a Constituição e elaborar estratégias de negociação. Muitas demandas feitas pelos representantes da agricultura foram incorporada a *Lei* nº 8.171/1991⁸, a *Lei Agrícola*, porém essa lei beneficiou apenas os interesses dos grandes produtores. Isso porque o Estado não estava preparado para atender às demandas dos camponeses ou porque faltava vontade política aos governos de então?

Nos anos de 1990, o Estado adota medidas para conter a crise política e econômica, porém, essas medidas continuam ameaçando a vida das populações do campo. Nesse período, o governo brasileiro adota um novo referencial global, o neoliberalismo. Assim, o processo de liberação econômica, a abertura do país para o mercado interacional para enfrentar a crise como a dívida externa e a inflação alta (GRISA e SCHNEIDER, 2015b) que vinham desde os anos de 1980, o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, promoveu um conjunto de reformas, estimulando:

O Congresso a aprovar a lei complementar que regulava as concessões de serviços públicos à iniciativa privada, autorizada pela Constituição (eletricidade, estradas, ferrovias etc.), mas também conseguiu a aprovação de uma lei de proteção aos direitos de propriedade industrial e intelectual, tal como recomendado pela OMC e, ainda, efetuou um enorme programa de privatizações e venda de concessões, preservando o programa de abertura comercial já implementado. De forma similar, os governos dos estados realizaram programas de privatização e concessões, mas em menor escala SALLUM JR., 2003, p. 45).

⁸ Ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8171.htm, acesso: out./2018.

A adoção dessas medidas pelo Estado teve um impacto negativo muito grande na agricultura, pois os volumes de recursos destinados às políticas agrícolas foram drasticamente reduzidos. Com o Plano Real, houve uma queda de ganhos no setor agrícola e com a criação do Mercosul, os camponeses foram os mais prejudicados, pois tinham que competir com a produção dos países vizinhos (DELGADO, 2010). Diante deste cenário, os movimentos sociais do campo se mobilizam e começam a pressionar o governo exigindo políticas específicas para a categoria.

Foi nesse período, que os conflitos se intensificaram e os massacres ocorridos em Rondônia em 1995 e no Pará em 1996, causaram grande repercussão internacional, pressionando o governo a criar políticas específicas para os pequenos agricultores. Com o objetivo de minimizar os conflitos e manter a ordem social, o governo cria em 1996 o Programa Nacional de Agricultura familiar - PRONAF. Segundo Aquino e Schneider (2015, p. 57), o Programa surge como “um instrumento governamental capaz de aumentar as possibilidades de investimento dos agricultores familiares, para que eles possam concretizar seus projetos produtivos, gerar renda, e, com isso, melhorar suas condições de vida nas áreas rurais”. Deste modo, às ideias de um setor, onde as questões estão relacionadas de forma mais ou menos institucionalizada a determinadas populações ou temas é chamada de referencial setorial (GRISA e SCHNEIDER, 2015b). A criação do PRONAF foi um marco na história, reconhecendo o papel da agricultura familiar e ao mesmo tempo, possibilitou que novas políticas pudessem ser criadas.

Vale ressaltar que é neste período que a categoria *agricultura familiar* é criada com o objetivo de delimitar esse grupo social para a implementação do PRONAF, segundo afirma Wanderley (2003, p. 43-44):

Para uns, o conceito agricultura familiar se confunde com a definição operacional adotada pelo Pronaf que propõe uma tipologia de beneficiários em função de sua capacidade de atendimento. Para outros, agricultura familiar corresponde a certa camada de agricultores, capazes de se adaptar às modernas exigências do mercado em oposição aos demais “pequenos produtores” incapazes de assimilar tais modificações. São os chamados agricultores “consolidados” ou os que têm condições, em curto prazo, de se consolidar. Supõe-se que as políticas públicas devem construir as bases para a formação desse segmento.

O PRONAF foi construído a partir de diálogos entre gestores públicos, representantes dos agricultores familiares e pesquisadores do mundo rural, e

posteriormente a sua criação continuaria a ser um canal de diálogo entre agricultores e governo federal, tornando-se em um importante instrumento no fortalecimento da agricultora familiar.

Porém, o PRONAF desde a sua origem tem se apresentado com um perfil concentrador de recursos/crédito na região Sul do país e, mais recentemente, essa tendência vem se agravando em razão do aumento dos valores médios dos contratos de custeio e investimento – subsequentemente, indicando um problema de alcance da cobertura do Programa (SILVEIRA *et. al.*, 2016). Essa concentração de recursos ocorre pelo favorecimento de um modelo produtivista, que se utiliza de um alto grau tecnológico e que, portanto, não necessita de muita mão de obra, reduzindo assim os seus custos. Segundo Aquino e Schneider (2015, p. 70):

É necessário sublinhar que a política do Pronaf, a despeito dos seus impactos positivos na esfera econômica, não tem sido capaz de estimular uma mudança efetiva nas características do padrão desenvolvimento agrícola que vigora no meio rural brasileiro. Pelo contrário, ao que tudo indica o programa mantém e incentiva entre os agricultores familiares o viés setorial e produtivista do modelo convencional, ou, em outros termos, está fazendo mais do mesmo.

Mas foi a partir de 2003 que o país viveu de fato uma transformação no que se refere às políticas voltadas para o campo, em especial para a agricultura familiar. Com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, diversas políticas foram implementadas, assim denominada como “referencial de políticas públicas” (GRISA e SCHNEIDER, 2015b), inclusive as pautadas pela construção de mercados com vistas à segurança alimentar da população, ao estímulo da produção camponesa e à sustentabilidade ambiental. Faremos uma breve exposição das principais políticas implementadas nos governos petistas.

O Projeto Fome Zero foi um documento elaborado em 2001 com o objetivo de criar políticas de erradicação da fome e assegurar o direito a uma alimentação saudável no país. No ano de 2003, o projeto é transformado em Programa Fome Zero sendo um marco nas políticas de segurança alimentar. O Programa cumpriu a sua missão tirando o Brasil do mapa da fome⁹.

⁹ Ver mais em: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2014/setembro/brasil-sai-do-mapa-da-fome-das-nacoes-unidas-segundo-fao>, acesso em: jan./2019.

O Programa Bolsa Família¹⁰ foi criado em 2003 com o objetivo de diminuir a pobreza e a desigualdade social. Os eixos norteadores do programa são: complemento da renda, acesso a direitos e articulação com outras ações. O primeiro eixo garante que as famílias atendidas pelo Programa tenham acesso a uma renda mensal, dando condições a essas famílias alívio imediato da pobreza. A responsabilidade pelo pagamento do benefício é da Caixa Econômica Federal. O segundo eixo corresponde a compromissos que as famílias devem ter mantendo seus filhos nas escolas, oferecendo condições para que as gerações futuras quebrem esse ciclo de pobreza. O poder público também é importante nesse eixo, pois não basta que as famílias cumpram a sua parte, é necessário que o poder público ofereça os serviços básicos para a população que se encontra em extrema pobreza¹¹.

A fim de estimular o desenvolvimento das famílias e de tirá-las da situação de vulnerabilidade e de pobreza, o Bolsa Família consegue se articular com outras políticas sociais. Desde 2011, o programa passou a fazer parte do Plano Brasil Sem Miséria, onde diversas iniciativas foram tomadas para que essas populações deixassem sua condição de extrema pobreza, para ter oportunidade de trabalho ou a iniciativa para começar seu próprio negócio, além dos direitos básicos. A gestão do programa era realizada de forma descentralizada, com o Ministério do desenvolvimento Social - MDS, os estados, os municípios e o Distrito Federal com atribuições para executá-lo.

Com base no Relatório Estratégia do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola - FIDA para o Brasil 2016-2021 e Estudos sobre a Pobreza Rural, mostraremos alguns dados sobre os números beneficiários do programa. De 2003 até 2014 o número de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família passou de 3,8 milhões em 2003 para 14 milhões em 2014. Vale lembrar que a meta inicial do Programa era de atingir 11 milhões de famílias. Em relação aos valores pagos, eles são calculados de acordo com as características de cada família, da quantidade de pessoas e da renda. Neste caso, os valores pagos variam entre R\$ 85,00 a R\$ 170,00, de acordo com cada família. Sobre a distribuição regional do programa, o relatório indica que há uma concentração nas regiões Nordeste (50,4%) e Sudeste (25,5%), que juntas totalizam 75% dos beneficiários do país. Em seguida, temos as regiões Norte (12%), Sul (6,9%) e Centro-Oeste (5,3%). Podemos observar que há uma desigualdade regional que está

¹⁰ Lei Federal nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 e Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

¹¹ Ver: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>, acesso em: jun./2018.

relacionada à questão da renda. Quando verificamos o número de beneficiários do meio rural, o Nordeste se destaca, evidenciando os níveis altos de pobreza nessa região (SILVEIRA *et. al.*, 2016).

Com base nas informações do relatório, é possível afirmar que o Bolsa Familiar foi responsável pela diminuição da insegurança alimentar dos indivíduos, da pobreza e desigualdade de renda de forma imediata, além de contribuir para o aumento da frequência escolar. Embora o programa tenha avançado (número de beneficiários e aumento dos valores pagos), no meio rural o número de pessoas que estão em situação de segurança alimentar tem avançado de forma muito lenta nas regiões Nordeste e Norte. Seria necessário um estudo mais aprofundado sobre esse dado para saber quais fatores tem contribuído para essa não progressão do Programa no meio rural.

A criação do PAA em 2003 foi importante, pois visava atender ao público que se encontrava em risco nutricional e também fortalecer a agricultura familiar. Para alcançar os objetivos, a estratégia do Programa era de comprar alimentos produzidos pela agricultura familiar, sem a necessidade de licitação e distribuir para as pessoas que se encontravam em situação de vulnerabilidade nutricional, além daquelas atendidas pela rede socioassistencial, rede pública e filantrópica de ensino (GRISA, 2012; LOVO, SANTANDREU e FILHO, 2016). Desde a sua criação, o programa passou por algumas mudanças no que se refere às modalidades. Atualmente, as seis modalidades de execução são: Compra com Doação Simultânea, Compra Direta, Compra Institucional, Apoio à Formação de Estoques, Aquisição de Sementes e Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite¹².

O Programa 1 Milhão de Cisternas desenvolvido pela Articulação Semiárido¹³ Brasileiro – ASA no início dos anos 2000, teve como objetivo atender à necessidade básica da população que vive no campo: beber água. Pressupondo que a convivência com o semiárido está relacionada à cultura do estoque, estocar água é essencial para o

¹² Ver: <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>, acesso em: jun./2018.

¹³ O semiárido é composto por 1.262 municípios, dos estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e Minas Gerais. Seu clima é quente e com poucas chuvas onde seu índice pluviométrico é inferior a 800 milímetros por ano. Ver em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias-novoportal/cartas-e-mapas/mapas-regionais/15974-semiarido-brasileiro.html?=&t=o-que-e>, acesso em: out./2018.

consumo humano, a criação de animais, para o plantio entre outros¹⁴. As populações que vivem na região do semiárido sofrem muito com a escassez ou a pouca disponibilidade de água, dificultando o desenvolvimento da agricultura e aumentando a pobreza nessa região.

Para Duque (2015), o pensamento que predomina nessas regiões, é que seca é um problema. Mas devemos entender que, como ocorre em outras regiões onde a neve e o gelo são predominantes e os habitantes dessas regiões conseguem conviver com esse clima, a população do semiárido também é capaz de “conviver”. Para a autora, o grande desafio é propor um modelo de desenvolvimento sustentável que permitam as famílias do semiárido convivam com a seca e não lutem contra ela.

Segundo Silveira *et. al.* (2016), o número de cisternas construídas para o consumo humano de 2003 até 2014, representa uma cobertura quase que universal. Isso impactou diretamente na vida das pessoas que vivem nas zonas rurais, pois com acesso à água de qualidade, doenças como a diarreia diminuíram, além de efeitos indiretos com a possibilidade de aumentar o número de alunos nas escolas, pois as crianças não precisariam mais pegar água em lugares longínquos diminuindo a evasão escolar. No ano de 2014, a meta de construção de 1 milhão de cisternas foi alcançada. Para além dos números, a construção das cisternas trouxe não apenas água de qualidade para o semiárido, ela resultou em um processo de articulação de convivência com o semiárido, com instituições locais (pública e privada) no sentido de capacitar as famílias agricultoras.

A pobreza rural no Brasil não é de duas ou três décadas atrás, mas ela vem desde a sua ocupação, formação econômica, processos de modernização e urbanização brasileira que só fizeram elevar os níveis de pobreza. Com a concentração fundiária, uso intensivo das tecnologias, o trabalho precário e o êxodo rural acabaram institucionalizando a pobreza no país. A partir de 2003 o governo brasileiro adota uma política com o recorte territorial (Programas Territórios da Cidadania - PTC e PRONAT) com o objetivo de promover o protagonismo dos atores para a construção e governança dos territórios (ZIMMERMANN *et. al.*, 2014).

¹⁴ <http://www.asabrazil.org.br/> acesso em: jun./2018.

O PRONAT tinha como objetivo promover o desenvolvimento, infraestrutura e a gestão social dos territórios¹⁵. O Programa era gerido pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) vinculada e financiada com o orçamento próprio do MDA. A base do Programa eram: colegiados, planos territoriais e investimento de projetos de custeio e infraestrutura. O PRONAT aos poucos foi incorporando novos territórios que em 2004 eram 50 e até o momento são 239 (PERAFÁN *et. al.*, 2015).

Embora a criação do PRONAT não tivesse o objetivo explícito de combater à pobreza no meio rural, ao delimitar os territórios, um público específico foi priorizado (agricultores familiares, assentados da reforma agrária e agricultores beneficiários do reordenamento agrário) ou seja, esse público tinha uma maior demanda social, com Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) baixo fazendo com que o Programa priorizasse os municípios com baixa condição de desenvolvimento (GRISA e SCHNEIDER, 2015b). Passados mais dez anos desde a criação do PRONAT, é possível afirmar que, o programa contribuiu positivamente na criação de espaços de participação e articulação entre o poder público e a sociedade civil que antes não existia.

Durante os anos de 1990, diversos países apresentaram significativas ações e avanços no uso e na produção de biodiesel movidos pelo conceito de desenvolvimento sustentável que permeava o período e também, pela preocupação do uso de combustíveis não renováveis e suas limitações. Seguindo essa tendência, foi criado no Brasil um Grupo de Trabalho Interministerial responsável por fazer um estudo sobre a viabilidade do uso do biodiesel como alternativa de energia no país. Os resultados desse estudo apontaram alguns desafios tais como: padrões de qualidade; formas de aproveitamento dos subprodutos das oleaginosas; formas de tributação diferenciada conforme as necessidades de cada região; logística, entre outros. Além disso, o estudo apresentou várias potencialidades como: capacidade produtiva de biomassa; redução das importações de óleo diesel; disponibilidade de áreas agrícolas, além de criar

¹⁵ Para a SDT o território é “um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, donde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial” (DELGADO e LEITE, 2015 p. 248).

mecanismos de participação de agricultores familiares na cadeia de produção do biodiesel¹⁶.

Com base nos resultados desse estudo, em 2004 foi criado pelo Governo Federal Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) visando estimular a produção e a compra de oleaginosas da agricultura familiar. O Programa instituiu um selo “combustível social” para os produtos de biodiesel que adquirisse matéria prima e assegurasse assistência técnica aos agricultores familiares, em contrapartida, esses produtores eram beneficiados com financiamentos e incentivos comerciais e fiscais (GRISA e SCHNEIDER, 2015b). Embora o programa tenha apresentado controvérsias do ponto de vista da segurança alimentar e ambiental, pois concentrava o uso da soja como matéria prima, o PNPB foi responsável pela inserção de mais de quatro milhões de famílias de agricultores e assentados da reforma agrária na produção do biodiesel no país.

O Bolsa Verde criado em 2011, pelo governo de Dilma Rousseff, tinha como objetivo combater a extrema pobreza de famílias que residem em áreas consideradas de conservação ambiental. Era uma política de transferência de renda que oferecia uma bolsa de 300 reais a cada três meses para estas famílias. Essa política funcionava como um estímulo às comunidades para que estas utilizassem os recursos naturais de forma sustentável¹⁷. Segundo Silveira *et. al.* (2016), o Programa apresentou um crescimento positivo entre 2012 e 2014, quando os números de beneficiários passaram de 40 mil para 75 mil respectivamente.

No ano de 2015, foram destinados 11 milhões para pagamento desses benefícios. Isso mostra a importância do Programa, pois seus beneficiários são agricultores, ribeirinhos, assentados em condições de extrema pobreza e que moram em áreas de importância ambiental. Portanto, o Programa representa um complemento de renda para essas famílias. Os beneficiários estão concentrados na região Norte, pois é nessa região que se encontram as maiores áreas federais de conservação ambiental (SILVEIRA *et. al.*, 2016).

¹⁶ Ver mais em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-biodiesel/o-que-%C3%A9-o-programa-nacional-de-produ%C3%A7%C3%A3o-e-uso-do-biodiesel-pnpb>, acesso em: out./2018.

¹⁷ Ver: <http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/bolsa-verde.html>, acesso em: jun./2018.

A Lei 11.947/2009 foi outro grande marco nas políticas de alimentação no país, pois além de promover a segurança alimentar e nutricional dos alunos, coloca os agricultores familiares como peça fundamental para se alcançar esse objetivo, ao obrigar os estados, municípios a comprar o mínimo de 30% dos recursos destinados a merenda escolar de produtos oriundos da agricultura familiar. Além de fornecer alimentos saudáveis para os alunos das escolas públicas, o Programa a partir da lei de 2009, promove o desenvolvimento sustentável da agricultura local no país. No próximo capítulo desta dissertação faremos um breve histórico do PNAE, com ênfase na criação da Lei e os impactos ocorridos depois de sua implantação.

Por fim, interessa-nos compreender este último referencial, o das políticas públicas, pois além dos objetivos já citados, ele traz uma nova forma de fazer política que é o da participação da social. Ou seja, embora a política pública seja criada pelo Estado, a sua efetivação só será alcançada com a participação de todos os atores envolvidos. Para tanto, Norman Long e Jan Douwe van der Ploeg e Neil Fligstein trouxeram grandes contribuições teóricas que nos auxiliaram a entender a relação dos atores sociais com a política pública PNAE no município de Remígio.

Long e Ploeg (2011) defendem uma abordagem orientada aos atores e uma reformulação do conceito de estrutura. Neste caso, “é necesario seguir uma abordagem mais dinâmica para o entendimento das mudanças sociais, a qual salienta a interação e determinação mútua de fatores e relações internas e externas, e reconheça o papel principal desempenhado pela ação e consciências humanas” (LONG; PLOEG, 2011, p. 24). Nessa perspectiva, entende-se que os processos externos influenciam os processos internos e interagem com eles, analisando como os atores reagem diante desse processo, ou seja, tentar entender como as relações dos atores se dão a partir da influência da estrutura, mas admitindo a agência e o poder de intervenção aos atores (GONZÁLEZ; PEREIRA; SOLGIO, 2014). Embora estejamos falando de uma política governamental (estrutura), as respostas dadas pelos atores que estão na parte de baixo podem ser diferenciadas.

Nesse sentido, a perspectiva orientada aos atores - POA, parte da ideia em torno da capacidade e poder que os atores sociais possuem para a execução de mudanças estruturais, os quais são entendidos como participantes ativos que processam informações e estratégias em suas negociações com vários atores locais e personagens e

instituições de fora (LONG; PLOEG, 2011). Desta forma, mesmo com a existência da estrutura, a agência torna-se um elemento determinante, ao passo que o ator reage às ações externas e criam novas formas de atuação diante delas. A agência, segundo Long e Ploeg (2011, p. 25), “atribui ao ator individual a capacidade de processar a experiência social e de delinear forma de enfrentar a vida, mesmo sob as mais extremas formas de coerção”. Para Triches et al (2014, p. 119):

Esta abordagem assume que os atores são capazes de formular decisões, agir sobre elas, inovar e experimentar. A inovação, neste caso, não estaria vinculada a algo vindo de fora, e nem referida a aspectos puramente econômicos, mas, também, às práticas culturais e institucionais de um determinado grupo e sua rede de relações. Neste caso, o termo inovação nestes projetos não é sinônimo apenas de novos produtos e serviços, mas sim uma forma de diversificação da economia, de criação de novas redes e relações sociais, da junção de identidades locais em uma determinada área rural, da disseminação de conhecimentos, da soma de esforços entre atores e instituições, dentre outros aspectos.

Dessa forma, todos os atores exercem algum tipo de poder e, mesmo os que estão em situação de subordinação, participam ativamente na construção de um projeto coletivo. Como previu Marx (2011, p. 25), “Os homens fazem a sua própria história; contudo, não a fazem de livre e espontânea vontade, pois não são eles que escolhe as circunstâncias sob as quais ela é feita, mas estas lhes foram transmitidas assim como se encontram”.

Partindo da ideia das relações de ator e estrutura, Fligstein (2007) desenvolve uma visão sociológica dessa ação dos atores a partir da definição de “habilidade social” que os atores têm de induzir nos demais o sentimento de cooperação. Neste sentido, o conceito de ação para o autor pode ser denominada pela habilidade social, ou seja, “A ideia de habilidade social é que os atores precisam induzir a cooperação dos outros. A habilidade de motivar os outros a tomar parte em uma ação coletiva é uma habilidade social que se prova crucial para a construção e reprodução de ordens sociais locais” (FLIGSTEIN, 2007, p. 62).

Partindo dessa ideia, é possível identificar e compreender a colaboração dos diferentes atores, seja os que defendem o projeto ou os que impõem mudanças. É importante destacar que todos os atores dispõem de alguma habilidade ou função em determinado grupo, contudo, “sabemos que alguns atores são socialmente mais hábeis em obter a cooperação dos outros, atuando com atores mais poderosos e sabendo em geral como construir coalizões políticas na vida (FLIGSTEIN, 2007, p. 62).

Com base no que foi exposto e relacionando com os objetivos desta dissertação, entendemos que as duas ideias (POA e Habilidade Social) partem do princípio de que os atores são capazes de criar respostas para as diversas situações em que são confrontados. Dessa forma, essas ideias não somente nos auxiliaram na identificação dos atores sociais envolvidos na operacionalização do PNAE em Remígio, mas contribuíram para entender como alguns atores têm mais facilidade em construir estratégias para a resolução dos seus problemas.

CAPÍTULO 2 – O Programa Nacional de Alimentação Escolar

Neste capítulo, procuramos situar historicamente o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que é considerada uma das políticas públicas de suplementação alimentar mais antigas do país e uma das mais abrangentes do mundo. Desta forma, o capítulo tem por objetivo, apresentar o Programa dando ênfase na implementação da Lei 11.947 mostrando a partir das diretrizes o modo como ele é operacionalizado, mas também algumas dificuldades quanto a sua execução.

História

O Programa de Alimentação Escolar – PAE foi criado na década de 1950 e é considerada uma das intervenções governamentais de suplementação alimentar mais antiga do país, sendo um dos maiores programas na área de alimentação escolar do mundo e o único aplicado de forma universal (CANIELLO; CANIELLO; MELO, 2016). Antes de ter o formato atual, era considerado um programa de caráter assistencialista.

Na década de 1950, o país se encontrava num momento crítico devido a problemas relacionados à fome e à desnutrição, pois boa parte da população não tinha acesso a uma alimentação de qualidade. Foi nesse período que o Ministério da Educação e outros setores do governo se articularam para captar recursos para a merenda escolar, seguindo uma tendência mundial no pós-guerra, quando várias organizações internacionais de combate à fome foram criadas. Segundo Triches (2015, p. 187), havia indícios de que a criação de programas de assistência alimentar “constituiriam mecanismos de ampliação do mercado internacional de realização de mercadorias, procurando padronizar hábitos e práticas alimentares de acordo com os interesses de acumulação do capital.”

Diante da grave situação em que se encontrava o país, especialmente em relação aos problemas ligados à questão nutricional dos alunos, o governo criou a chamada Campanha de Merenda Escolar - CME¹⁸, subordinada ao Ministério da Educação e outros programas para captação de recursos em órgãos internacionais para o Brasil

¹⁸ Decreto 37.106/1955.

(TRICHES, 2015). Influenciado pela política externa norte-americana, o Brasil na década de 1960 criou programas de distribuição de alimentos, mantidos através de recursos financeiros oriundos de órgãos internacionais, com o objetivo de melhorar as condições das pessoas desprovidas de quaisquer condições de se alimentar. O Programa Mundial de Alimentos – PMA, gerenciado e coordenado pela FAO/ONU e o Programa “Alimentos para a Paz” que foi uma ajuda “externa” a partir de um acordo entre Ministério da Educação do Brasil e o United States Agency for International Development - USAID¹⁹, com o objetivo de fornecer técnicas e diretrizes políticas a fim de reorientar o sistema educacional brasileiro, atendendo assim, às necessidades do capital internacional (FONSECA e CARLOS, 2015).

Em 1979, a CME passa a se chamar Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Embora os objetivos do Programa fossem de melhorar as condições nutricionais, o rendimento dos alunos e diminuir a evasão escolar, não havia estrutura para efetivação de tais objetivos. Segundo Triches (2015, p. 187), o Programa contava com:

Poucas condições para atender objetivos tão pretensiosos, haja a vista a descontinuidade no atendimento, a má qualidade dos alimentos oferecidos, a inadequação à diversidade alimentar brasileira com conseqüente baixa aceitabilidade, a restrição a uma única refeição diária servida, entre outros.

Com a promulgação da Constituição de 1988, o PNAE passa a ser universal, ou seja, é garantido a todos os alunos do ensino fundamental o direito à alimentação escolar. Segundo Spinelli; Canesqui, (2002), mesmo com esse grande avanço, o Programa encontrava dificuldades, sendo uma delas o seu modelo de gerenciamento centralizado. Isso porque o processo de aquisição dos alimentos acabava favorecendo as grandes indústrias de alimentação, pois o governo, atendendo a esses interesses, priorizava a aquisição de alimentos formulados e industrializados, que depois eram distribuídos para todo o território nacional.

A partir da afirmação dos autores, podemos observar quatro grandes problemas da centralização do programa. Primeiramente, a logística. O Brasil possui dimensões

¹⁹ Segundo o site oficial, essa Agência tem como missão: “Em nome do povo americano, promovemos e demonstramos valores democráticos no exterior e promovemos um mundo livre, pacífico e próspero. Em apoio à política externa americana, a Agência para o Desenvolvimento Internacional dos EUA lidera o desenvolvimento internacional do Governo dos EUA e ajuda a desastres através de parcerias e investimentos que salvam vidas, reduzem a pobreza, fortalecem a governança democrática e ajudam as pessoas a emergir de crises humanitárias e progresso além da assistência”. Ver em: <https://www.usaid.gov/who-we-are/mission-vision-values>, acesso em: 15/01/2019.

continentais e distribuir a merenda era um problema na época, principalmente, para as regiões norte do país. Por conta das grandes distâncias geográficas, frequentemente a merenda chegava nesses locais com o prazo de validade vencido. Em segundo lugar, vinha a questão do armazenamento desses produtos. Nem todos os lugares tinham estrutura para armazenamento comprometendo sua qualidade. O terceiro problema é o da cartelização, isto é, as grandes distribuidoras (que eram concorrentes entre si) acertavam os preços. O quarto problema está relacionado ao terceiro, pois a combinação dos preços e seus valores elevados, “obrigava” o governo a comprar produtos acima dos valores de mercado, causando grandes prejuízos aos cofres públicos. Além disso, devemos acrescentar as questões da desconexão entre a merenda escolhida e as dietas locais e, mesmo, a baixa qualidade da alimentação que se oferecia aos alunos.

Em 1994 é sancionada a Lei 8.913/1994 descentralizando os recursos do PNAE, passando para os estados, municípios e o Distrito Federal a responsabilidade pela sua execução. A criação da lei foi um importante avanço, pois fazia alusão à preferência de produtos *in natura* e a mudança de hábitos alimentares e sobretudo, uma mudança na política. Como afirma Balém (2015 p. 42), “a descentralização do programa, abriu espaço para que a política pública fosse impulsionadora do desenvolvimento local.” Porém, somente no ano de 2009 com a Lei 11.947 é que o Programa instituirá um mercado específico para a agricultura familiar e local.

Na década de 1990, os movimentos sociais, sindicatos e o Conselho de Segurança Alimentar – Consea começaram a reivindicar junto ao governo a participação na construção de políticas públicas pautadas em temas como fome e miséria. O Consea foi institucionalizado no ano de 1993 (GRISA, 2012) e tinha como objetivo ser um espaço institucional de controle e participação social, para formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas voltadas para a segurança alimentar e nutricional, visando promover o direito humano à alimentação adequada. Era composto por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes do poder público, sendo a presidência exercida por um representante da sociedade civil, indicado entre os membros e nomeado pela Presidência da República²⁰. Embora esses atores tenham tido êxito em suas reivindicações, em 1995 o Conselho foi extinto (GRISA; SCHNEIDER, 2015b).

²⁰ Ver em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/institucional/o-que-e-o-consea>, acesso em: jan./2019.

Os debates em torno das questões ligadas à segurança alimentar ocorreram durante os anos de 1990 e destacamos dois importantes eventos. O primeiro foi a Conferência Nacional sobre Nutrição no ano de 1992 em Roma, onde foi definido um plano de ação para o combate à fome ao redor do mundo. Foi apresentada uma estratégia de atuação da comunidade internacional em que constavam estratégias de combate à desnutrição, ações preventivas de saneamento básico e saúde pública, além de uma preocupação em relação à qualidade dos alimentos consumidos pela população (BELIK, 2012).

O segundo foi a Cúpula Mundial de Alimentação no ano de 1996, realizado também em Roma. Esse evento não ficou restrito ao estabelecimento de metas de redução do número de pessoas subnutridas no planeta, mas também a questões referentes aos padrões de consumo alimentar. Além dos eventos citados, é preciso destacar o papel do sociólogo Herbert de Souza, o “Betinho” na campanha nacional contra à fome e na criação da “Ação da Cidadania contra à Fome, à Miséria e Pela Vida” (NASCIMENTO, 2009). Todos esses debates foram subsidiários para que no futuro se formulasse o Projeto Fome Zero, demonstrando que o projeto foi resultado de um acúmulo de conhecimentos, experiências e articulação entre diversos atores da sociedade.

O Projeto Fome Zero

O Projeto Fome Zero foi um documento elaborado em 2001 pelo Instituto da Cidadania sob a coordenação de José Graziano da Silva e diversos setores da sociedade (ONGs, sindicatos, movimentos sociais, especialistas em questões de segurança alimentar e outros), cujo objetivo era formular uma política de Segurança Alimentar e Nutricional para o país. Neste documento, assinado por Luiz Inácio Lula da Silva, estava claro a preocupação:

[...] na conjugação adequada entre as chamadas políticas estruturais – voltadas à redistribuição da renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outros – e as intervenções de ordem emergencial, muitas vezes chamadas de políticas compensatórias. Limitar-se a estas últimas quando as políticas estruturais seguem gerando desemprego, concentrando a renda e ampliando a pobreza – como ocorre hoje no Brasil – significa desperdiçar recursos, iludir a sociedade e perpetuar o problema” (BRASIL, 2010 p. 12).

É importante entender que as intervenções emergenciais foram necessárias, uma vez que os resultados das políticas estruturais não são imediatos, ou seja, só poderão ser observados após anos ou décadas. Como dizia o sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, “quem tem fome tem pressa”. Claro que essas políticas emergenciais devem ser entendidas como ações educativas e emancipatórias. O documento ainda afirma, que a pobreza no Brasil não é algo ocasional, mas sim um resultando de modelo econômico vigente há cinco séculos.

Com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE de 1999, o Projeto Fome Zero identificou que existiam 9,3 milhões de famílias e 44 milhões de pessoas muito pobres (renda abaixo de US\$ 1,00 por dia) e que por estarem vulneráveis à fome, eram potenciais beneficiários desse projeto. Esse número de pobres representava 22% das famílias e 28% da população total do país, sendo 19% dessa população se encontrava nas regiões metropolitanas, 25% da população estava nas áreas urbanas não metropolitanas e 46% da população na área rural. E que 50% dessa população pobre se concentrava na Região Nordeste do país (BRASIL, 2010).

A partir do diagnóstico do problema da fome, os dados indicavam que havia pouca procura por alimentos, inibindo assim, a produção no país. Sem emprego e sem renda, o brasileiro não tinha poder de compra. Era preciso que o Estado interviesse, de forma que incorporasse ao mercado de consumo de alimentos essa parcela da população que estava excluída do mercado de trabalho ou que não possuía nenhuma condição de garantir uma alimentação digna à sua família. Era necessário mudar o modelo econômico vigente para que a população brasileira tivesse acesso a alimentos mais baratos e, conseqüentemente, sua segurança alimentar estaria garantida (BRASIL, 2010).

Com a chegada de Lula à Presidência da República em 2003, abriu-se grande espaço de diálogo entre o governo e os diversos atores sociais para a construção de uma política de segurança alimentar no país. O problema da fome no Brasil passou a ser o tema central do novo governo, portanto era necessário criar ações para combater a fome que assolava o país. Logo que assumiu o governo, Lula, juntamente com sua equipe, colocou em prática as ações do Projeto Fome Zero, que de imediato se tornou o Programa Fome Zero. O Programa estava estruturado em três grandes eixos: Políticas Estruturais, Políticas Específicas e Políticas Locais conforme mostra a *figura 2*.

Figura 2 Estrutura do Projeto Fome Zero



Fonte: BRASIL, 2010.

Desta forma, o Programa Fome Zero se apresentou como uma importante política na área social, se estendendo para demais setores do governo e demonstrando sua articulação setorial. A partir dos vários setores (educação, saúde, agricultura, meio ambiente entre outros) da sociedade se articularam em prol do objetivo do Programa que era a erradicação da fome e da miséria no país.

Compras Institucionais

O Programa Fome Zero tratava-se de uma política pública inovadora que, além de combater a fome, tinha como objetivo criar um padrão de consumo saudável, estimular a produção de alimentos e expandir as compras para a merenda escolar. Um dos primeiros programas lançados pela “estratégia” Fome Zero foi o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, instituído em 2003. O PAA foi uma excelente estratégia do governo, pois atuava na segurança alimentar das populações mais vulneráveis e de baixa renda e fomentava um setor historicamente excluído do desenvolvimento econômico e social do país, a agricultura familiar (CANIELLO *et. al.*, 2016). O Programa ganhou projeção dentro e fora do país e “em função dos resultados alcançados, outros países adotaram o modelo implantado no Brasil, associando política de segurança alimentar a incentivos para a redução da pobreza rural” (BELIK; FORNAZIER, 2016, p. 71).

As compras públicas têm sido uma excelente estratégia de abastecimento alimentar e o papel do Estado nesse processo é fundamental, principalmente nos países em desenvolvimento. No Brasil, as políticas de abastecimento estão voltadas para o plano de combate à fome e à redução da pobreza e da miséria, implementadas por vários

governos nacionais na primeira década do século XXI. Desta forma, os programas de compras governamentais têm por objetivo garantir a segurança alimentar das populações de baixa renda e fomentar a agricultura familiar. Além de financiar e fiscalizar, o Estado pode ser um estimulador das relações econômicas e sociais. A participação social é outro fator fundamental na definição e implementação das políticas públicas, pois para que essa política se efetive é necessário uma interação entre os governos em seus diversos níveis e as organizações sociais, especialmente cooperativas e associações de produtores (CANIELLO *et. al.*, 2016).

Segundo Belik; Fornazier (2016), essa estratégia *top-down* surgiu com o objetivo de garantir a segurança alimentar das populações mais vulneráveis e criar novos mercados para a agricultura familiar. Um exemplo de mercado institucional é o World Food Programme – WFP ou Programa Mundial de Alimentos – PMA. Segundo Balém (2015), o PMA é considerado a maior agência humanitária de combate à fome no mundo e faz parte da ONU. Criada em 1961, seu objetivo é realizar e apoiar iniciativas que visem a redução da fome e desnutrição extrema ao redor do mundo. O Programa entende que todos – homens, mulheres e crianças – devem ter acesso a uma alimentação saudável e contínua. Atualmente, o Programa é responsável pela compra e distribuição de alimentos em mais de 60 países. O PAA no Brasil segue o mesmo sistema de compra e distribuição do PMA. Para Silva e Silva (2011, p. 89):

Ao adquirir produtos da agricultura familiar, o PAA garante um aporte de renda mensal aos agricultores e o escoamento da produção possibilita uma alimentação mais saudável às populações em situação de insegurança alimentar. Numa abordagem não assistencialista, o PAA criou mercados até então inexistentes e alterou a relação entre produtores e intermediários.

Dessa forma, as compras institucionais surgem a partir da atuação do Estado com a criação de novos mercados, mas também de um processo de construção, e institucionalização de “novas” ideias, pautadas na segurança alimentar e nutricional da população (GRISA; SCHNEIDER, 2015b). Além disso, a compra institucional garante mercados aos agricultores menos capitalizados, que “sofrem com padrão irregular de sua produção, a falta de equipamento adequado e embalagem para comercialização e outros problemas do ritmo mais lento da implementação das políticas” (BELIK; FORNAZIER, 2016, p. 75).

Em razão disso, ao estabelecer um mercado institucional, está se criando oportunidades para os agricultores mais pobres terem acesso aos mercados locais,

estimulando a produção e aumentando o autoconsumo. Para Grisa *et. al.* (2011), “a criação desses novos mercados é estratégica diante da preocupação de que os agricultores familiares não se tornem dependentes do PAA. O objetivo é fazer deste apenas um pontapé inicial para a inserção de novos mercados”.

Esse tipo de mercado passou a ser uma oportunidade para a agricultura familiar, principalmente em função da oferta de produtos mais saudáveis. A absorção de produtos da agricultura familiar por mercados institucionais é um fenômeno relativamente novo no Brasil, sendo que, em sua grande maioria, são experiências locais e descontínuas no tempo. A compra de produtos da agricultura familiar possibilita a valorização da produção local e apresenta-se como importante caminho para o fortalecimento e desenvolvimento local em bases sustentáveis.

Os resultados positivos do PAA proporcionaram que novas ações fossem pensadas para resolver o problema nutricional e fortalecer a agricultura familiar. Segundo Silveira *et. al.* (2016, p. 27), “o “sucesso” na implantação do PAA pode ser medido por sua rápida expansão pelo Brasil entre 2003 e 2008, quando o número de agricultores familiares beneficiados pelo Programa passou de 42 para 169 mil”. Entretanto, a operacionalização do PAA vem enfrentado algumas dificuldades. Desde 2016 o PAA vem sofrendo grandes cortes no seu orçamento, dificultando o acesso dos agricultores ao programa e impactando as pessoas e instituições que se beneficiam dos alimentos doados. Na mesma linha do PAA, com o objetivo de ampliar o mercado institucional, o governo federal criou a Lei 11.947 de 16 de junho de 2009, obrigando os municípios, estados e também o Distrito Federal a aplicar 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE na compra de produtos oriundos da agricultura familiar.

Balém (2015) reconhece o potencial do mercado institucional, mas admite que as estruturas institucionais existentes ainda não estão preparadas para a complexidade e o grande alcance do PNAE no país. Diante disso, a autora entende que é necessário que os atores se apropriem dessa política com o objetivo de criar um ambiente propício, caso não exista. Além disso, o PNAE deve ser visto como um meio para que os agricultores desenvolvam novas práticas de relacionamento com outros mercados. Assim, os agricultores aos poucos vão desenvolvendo novas habilidades de se relacionar com outros mercados locais, pois o potencial do mercado institucional não se

encerra em si, mas na possibilidade de produzir *scaling up*, ou seja, desenvolver capacidades para os agricultores. No entendimento de Balém (2015, p. 27), esse conceito é importante pois:

O mercado institucional do PNAE tem condições de absorver um número pequeno de agricultores familiares, principalmente nos municípios de menor população. Assim, na medida em que esses vão acessando outros mercados, a partir do PNAE, poderão diminuir a quantidade vendida para esse, abrindo espaço para outros agricultores. O que geraria uma autonomia dos mesmos. Nesse sentido, a política pública funcionaria como um instrumento de mudança e auxiliaria a inserção dos agricultores nos mercados locais e regionais. Cabe salientar que o conceito de *scaling up*, utilizado aqui, não é sinônimo de especialização produtiva e aumento de escala (usados na modernização da agricultura).

Os Programas de Alimentação Escolar – PAE têm sido reconhecidos por organismos internacionais em virtude de sua capacidade e potencialidade de enfrentar o problema da insegurança alimentar e de fomentar a economia local. A literatura internacional denomina os PAE de Home Grown School Feeding – HGFSF. Segundo a FAO e WFP (2018), o HGFSF é um modelo de alimentação escolar criado para fornecer aos estudantes uma alimentação segura, diversificada e nutritiva, adquirida localmente dos pequenos agricultores. Isso significa que programas do HGFSF têm como objetivos principais: unir as escolas à produção local de alimentos, beneficiando os pequenos agricultores e fortalecendo suas capacidades produtivas; apoiando a diversificação das culturas e das dietas, promovendo mudança no comportamento e no apoio a uma alimentação saudável. Além disso, o HGFSF deve criar uma demanda estruturada para a aquisição da produção local e leis que permitam aos agricultores participarem dos mercados de alimentação escolar. Nesse sentido, Triches (2015, p. 185) afirma que, “o HGFSF trabalharia como um ponto de sinergia entre os objetivos de desenvolvimento e de saúde pública por meio do PAE”.

É nessa perspectiva que a presença do Estado, por meio das aquisições de alimentos, atua de forma decisiva para um desenvolvimento de política pública sustentável. Vale ressaltar que a participação de diversos atores da sociedade civil foi importante para o redirecionamento das políticas públicas. Isso fez com que a relação entre Estado e sociedade civil mudasse quando os movimentos sociais do campo além de proporem ações, tornaram-se parceiros (conquista de canais de diálogo) do Estado na execução dessas políticas. Nesse sentido, a participação social foi fundamental na definição, implementação e execução das políticas públicas.

O PNAE a partir de 2009

Com o processo de descentralização do PNAE ocorrido em 1994 e sua consolidação em 1998, quando os municípios e estados passam a serem responsáveis pela gestão dos recursos da alimentação escolar, viabilizam-se outras oportunidades, tais como:

Racionalização da logística e dos custos de distribuição dos produtos, promoção do desenvolvimento local (inserção da pequena empresa, do comércio local, dos pequenos produtos agrícola e da pecuária local), elaboração de cardápios compatíveis com os hábitos alimentares das comunidades e diversificação de suas preparações, maior participação da sociedade civil (CAE) entre outras vantagens (TRICHES, 2015, p. 188).

Mas será a partir de 2003, com as políticas da Segurança Alimentar e Nutricional – SAN e do Programa Fome Zero, que o PNAE passará por uma revisão, que consistiu em criar critérios técnicos e operacionais com o objetivo de dar maior flexibilidade, eficácia e eficiência na gestão do Programa, além de estimular e fortalecer o papel dos Conselhos Alimentação Escolar – CAEs no controle social e do profissional nutricionista como Responsável Técnico (PEIXINHO, 2013). Outro momento importante do Programa é a Resolução nº 32, de 10/08/2006, que além da descentralização, remete à universalização, à participação, promoção de hábitos alimentares saudáveis, respeito à cultura alimentar e ao desenvolvimento sustentável. Com essa resolução, o objetivo do Programa passou a ser “o de atender às necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes, bem como a formação de hábitos alimentares saudáveis” (TRICHES, 2015, p. 190).

Embora as regulamentações até então do Programa fizessem referências à segurança alimentar, o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de alimentos produzidos no âmbito local, os processos para a compra desses produtos dos pequenos agricultores permaneciam impraticáveis (TRICHES, 2015). Era necessário criar uma regulamentação nos princípios do Programa para que as aquisições públicas da agricultura familiar fossem de fato efetivadas. A partir da Lei 11.947, de 16 de junho de 2009, tornou-se obrigatório que os municípios, estados e Distrito Federal apliquem 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE na compra de produtos da agricultura familiar. A *figura 3* exemplifica a forma como são repassados os recursos do Programa.

Figura 3 Estrutura externa do PNAE



Fonte: Pesquisa bibliográfica

O grande avanço do PNAE se deu quando a Lei n.º 11.947 instituiu um mercado diferenciado para a agricultura familiar, com a aplicação de 30% dos repasses do FNDE na aquisição de produtos desse público, como pode ser observado no texto do art. 14 da mesma Lei:

Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades.

A agricultura familiar tem se destacado devido à sua importância no que diz respeito à segurança alimentar e nutricional da população, porém ela sempre enfrentou diversas dificuldades relacionadas à produção e ao escoamento de seus produtos. Existe um dado importante que muitos desconhecem: 70% dos alimentos que chegam à mesa da população brasileira são provenientes da agricultura familiar (MELÃO, 2012).

Daí a importância das políticas públicas que incentivem os camponeses a produzirem mais e também produtos saudáveis. Além disso, as políticas públicas de fomento favoreceram o fortalecimento da economia local, bem como a criação de associações e cooperativas. Outro fator importante é que cada vez mais os jovens estão permanecendo no campo e dando continuidade à produção familiar. Isso significa a valorização do homem do campo junto à sua propriedade, além da preservação dos seus hábitos culturais. Desta forma, políticas públicas como a lei de 2009 podem contribuir para o fortalecimento do campesinato, ou seja, processo de recampesinização (PLOEG, 2008).

Com a nova Lei, o objetivo do Programa visa atender às necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência na escola, contribuindo com isso para o crescimento, desenvolvimento, aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes, bem como a formação de hábitos alimentares mais saudáveis, promovendo a sustentabilidade, gerando renda ao agricultor e movimentando a economia local. Neste sentido TRICHES (2015, p. 185) afirma que:

[...] adquirir gêneros alimentícios para programas de alimentação escolar de agricultores familiares viabilizaria novas relações de mercado e maior equidade no meio rural. Paralelamente, este acesso ao mercado institucional, geraria renda para o agricultor garantir sua própria segurança alimentar.

Ainda segundo Triches (2015, p. 185), “em relação ao consumo, a aquisição de alimentos mais naturais, sazonais, tradicionais e ecológicos promoveria a qualidade alimentar e saúde pública, garantindo o direito ao ato pedagógico”. Em suma, ao institucionalizar as compras o Estado está garantido à segurança alimentar de quem produz e de quem consome. Para Gregolin *et. al.* (2018, p. 50), “A Lei 11.947/2009 é um marco histórico na política de alimentação escolar no Brasil, pois de fato concretizou a unificação de uma política de acesso e distribuição de alimentos com a promoção da sustentabilidade socioambiental”.

A Lei foi uma grande conquista, pois possibilitou que os estudantes tivessem acesso a alimentos de qualidade e criou um canal para que os camponeses comercializassem sua produção. Além disso, é importante destacar que, essa conquista é fruto de um processo construído entre o Governo Federal e os diversos setores da sociedade civil por meio do Consea (PEIXINHO, 2013). Vale ressaltar que, embora existam mecanismos alternativos para interação dos atores locais, a ação do poder público é fundamental para a criação de modelos de desenvolvimento conforme afirmam Triches e Schneider (2010, p. 3):

O Estado possui um papel fundamental na regulação e orientação da produção agroalimentar via controle e normatização do uso de agroquímicos e, também, da saúde alimentar e nutricional da coletividade, via estímulo ao consumo de alimentos frescos e mais saudáveis. O poder público pode, efetivamente, constituir-se em um ator-chave na construção de formas de produção e consumo de alimentos que primem pela observância das diretrizes da segurança alimentar e nutricional e da produção sustentável.

Enquanto política pública, o PNAE busca conectar-se aos objetivos da SAN que é de ofertar alimentos de qualidade para a merenda escolar, mas também de incentivar a produção dos camponeses. Para Pauli; Schulz e Zajonz (2016, p. 101):

O PNAE se apresenta como um dos Programas basilares de Programa de Segurança alimentar e Nutricional por ser capaz de promover a intersectorialidade de dois problemas cruciais que envolvem a realidade de países em desenvolvimento e que se referem à segurança alimentar e nutricional.

A partir do que foi dito, podemos considerar o PNAE como instrumento de proteção social ao possibilitar acesso igualitário dos estudantes à merenda escolar, principalmente, aos estudantes que se encontram em risco nutricional. A merenda escolar garante oportunidade de aprendizado e diminuição da evasão escolar, além de contribuir para a redução da pobreza. Além disso, o Programa fomenta práticas de produções sustentáveis entre os camponeses, diminui a participação de intermediários ao comprar direto do produtor e cria um ambiente para que eles possam ascender a outros mercados.

Operacionalização do PNAE

Embora a política de alimentação escolar no Brasil seja uma política universal, com diretrizes e recursos para todos os estados, municípios e no Distrito Federal, isso não significa que sua execução seja eficiente. O processo da compra institucional requer a participação de atores do poder público e da sociedade civil, e esse envolvimento pressupõe a presença de ideias das mais diversas. Além disso, é possível observar, a partir de diferentes realidades, várias formas de compreensão sobre o Programa e as diferentes relações de poder envolvidas no processo (SECCHI, 2016).

O documento “Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar” (BRASIL, 2016) é um manual para a execução do Programa, onde são detalhados dez passos para que os atores envolvidos no processo de compra e venda de produtos para a merenda escolar se orientem. Os atores envolvidos são: as Entidade Executoras – EEx. (secretarias estaduais de educação, prefeituras e escolas federais), fornecedores (agricultores, cooperativas ou associações) e parceiros (empresas de assistência técnica, Conselho de Alimentação Escolar – CAE). Descreveremos abaixo as etapas e os responsáveis na execução da compra institucional.

A responsabilidade de fazer o levantamento dos recursos é da EEx. O valor do repasse é calculado com base no censo escolar do ano anterior, neste caso, esse ator deverá conhecer os valores repassados antes que o ano letivo inicie para definir o percentual de no mínimo 30% para compra de produtos da agricultura familiar como

preconiza a Lei 11.947. Atualmente, o valor repassado ao estados, municípios e o Distrito Federal para cada aluno é determinado de acordo com a etapa e modalidade de ensino (creches: R\$ 1,07; pré-escolar: R\$ 0,53; escolas indígenas e quilombolas: R\$ 0,64; ensino fundamental e médio: R\$ 0,36; educação de jovens e adultos: R\$ 0,32; ensino integral: R\$ 1,07; alunos do Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral: R\$ 2,00; alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno: R\$ 0,53)²¹. Além disso, essas informações sobre os valores, devem ser repassadas ao Conselho de Alimentação Escolar – CAE²² e às organizações da agricultura familiar.

Com os valores dos recursos definidos, o passo seguinte é a realização do mapeamento da produção. Essa etapa do processo é importante, pois envolve os diversos atores ligados ao processo de compra. Além disso, é um momento de conhecer o que os agricultores produzem. Nessa etapa, a presença da nutricionista é essencial, pois é ela quem vai elaborar o cardápio da merenda a partir dos produtos ofertados pelos camponeses. A presença das entidades de assistência técnica, secretaria municipal de agricultura e agricultores são importantes para fazer o mapeamento da produção.

Com o mapeamento da produção em mãos o passo seguinte é a elaboração do cardápio. A composição do cardápio deve ser feita com base na quantidade de produtos ofertados pelos agricultores no período da safra conforme os dados do mapeamento. A profissional de nutrição é muito importante, pois é ela quem vai preparar um cardápio nutritivo e de qualidade para a merenda escolar.

Outra etapa que deve ser seguida na execução do PNAE refere-se à pesquisa de preço e estes devem ser previamente estabelecidos pelas EEx. e publicados na chamada pública. É necessário realizar uma pesquisa de preços em três mercados locais e depois, o valor de cada produto será o preço médio pesquisado nesses mercados acrescido dos insumos como frete, embalagem ou outra forma de encargo básicos para o fornecimento dos produtos. É importante que a pesquisa de preço seja realizada, preferencialmente, em feiras da agricultura familiar.

²¹ Ver em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pnae>, acesso em: nov./2018.

²² Com o processo de descentralização dos recursos do PNAE, era necessário um órgão que fiscalizasse e monitorasse os recursos repassados pelo FNDE para os estados, municípios e Distrito Federal. Desta forma, o CAE representa um importante instrumento de controle social (BRASIL, 2017).

Depois de definidos os preços dos produtos, o próximo passo é a elaboração e publicação da chamada pública. A chamada pública é o instrumento adequado para que se possa atingir o mínimo dos 30%, porém as EEx. podem usar todo o recurso destinado para a merenda escolar de produtos da agricultura familiar. Além disso, na chamada devem estar disponíveis todas as informações necessárias para que os fornecedores possam elaborar seus projetos. Essas informações vão desde os tipos de produtos, as quantidades, a forma e o local de entrega dos produtos e os preços de aquisição. A chamada pública deve ter ampla divulgação e seu edital deve permanecer aberto por no mínimo por 20 dias.

Com a chamada aberta os agricultores podem elaborar seus projetos de venda. A responsabilidade na elaboração dos projetos e da entrega dos produtos são dos produtores e de suas associações. O projeto deve conter a variedade e quantidade dos produtos a serem fornecidos e o cronograma de entrega. Depois que os agricultores elaboram seus projetos, eles devem ser entregues às entidades executoras do município para serem selecionados. O projeto deve ser entregue acompanhado de outros documentos tais como: Cadastro da Pessoa Física – CPF; o extrato da Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP física emitida nos últimos 60 dias e uma declaração de que os produtos são de fato oriundos da agricultura familiar.

Após o recebimento dos projetos, a etapa seguinte é da amostra dos produtos para o controle de qualidade. Essa etapa deve constar na chamada pública e é de responsabilidade da EEx. fazer o controle dos produtos que serão adquiridos. Segundo o manual (BRASIL, 2016), existem três critérios de avaliação para que os produtos sejam comercializados que são: 1) devem atender as especificações da chamada pública, 2) devem possuir certificação sanitária, quando houver exigência e 3) devem atender ao teste de amostra, em que seja possível qualificar as características sensoriais, sendo possível atestar a qualidade do produtos a partir de características tais como: coloração, sabor, consistência e aroma.

É importante observar que produtos *in natura* como frutas, verduras e legumes não necessitam de avaliação sanitária, porém os produtos de origem vegetal que passem por processamento devem ser analisados pelo Ministério da Saúde, através da Vigilância Sanitária, seja em âmbito nacional, estadual, regional ou municipal. Outra questão importante é que todos os produtos de origem animal, tais como leite e seus derivados,

ovos e mel, devem passar por uma avaliação sanitária. Essa responsabilidade é do Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA e suas intâncias como o Serviço de Inspeção Municipal – SIM, o Serviço de Inspeção Estadual – SIE e o Serviço de Inspeção Federal – SIF.

Por fim, a última etapa é de responsabilidade da EEx. e dos fornecedores que é a assinatura do contrato de compra. O contrato de compra é a formalização de um compromisso assumido por ambas as partes. O contrato deve conter todas as informações para sua execução, além de estabelecer obrigações e responsabilidades das partes. O processo é finalizado com a entrega dos produtos, com a assinatura de um termo de recebimento atestando que os produtos foram entregues e que estão de acordo com o estabelecido no contrato. Com o termo de recebimento, emite-se a nota fiscal para a realização do pagamento. Todas essas etapas são importantes para que o PNAE seja executado de forma adequada, por isso o FNDE criou um manual explicativo do passo a passo, além de disponibilizar modelos para chamada pública, pesquisa de preços, projetos de vendas, entre outros instrumentos que fazem parte do processo.

Embora o manual seja um instrumento norteador e facilitador da execução do PNAE, na prática as coisas acontecem de forma diferente. Isso ocorre pela própria complexidade do Programa que ao colocar normas gerais para sua efetivação não levar em consideração a realidade de muitos municípios brasileiros. Veremos algumas das principais dificuldades enfrentadas na execução do Programa desde a criação da Lei 11.947/2009.

Barreiras para execução do PNAE

A Lei 11.947/2009 irá completar dez anos e muitos avanços puderam ser vistos desde a sua implantação, seja na oferta de produtos saudáveis para a merenda escolar, seja no incentivo à agricultura familiar (LOVO, SANTANDREU e FILHO, 2016; SARAIVA *et. al.*, 2013; TRICHES e SCHNEIDER, 2010; PEIXINHO, 2013). Apesar de todos os progressos, o Programa vem enfrentado alguns entraves para a efetivação da Lei, pois muitos municípios e escolas ainda não conseguiram se adequar às diretrizes do PNAE que, por sua vez, reflete na dificuldade de muitos camponeses acessarem este mercado institucional.

No que se refere às questões operacionais, o PNAE exige mudanças na forma de aquisição pública, que vai desde o conhecimento da produção, alteração no cardápio, na forma de distribuição dos alimentos, diálogos com outros setores da administração pública, etc. Além disso, a Lei de 2009 incentivou a organização dos agricultores e essa organização se deu a partir da dinâmica entre agricultores, seus representantes e o Estado se articulando entre si (TRICHES, 2015). Porém, o que se observa é que muitos agricultores deixam de fornecer para o Programa por conta do excesso de burocracia, valores pagos aos agricultores muito baixos, além de falta de estrutura das escolas (principalmente nas escolas rurais) para receber os produtos da agricultura familiar (PAULI, SCHULZ e ZAJONZ, 2016). Esses são alguns dos problemas enfrentados pelos municípios que vem dificultando o cumprimento da compra dos 30% da agricultura familiar. Embora existam muitos agricultores organizados, os custos de transação para o agricultor que tem que arcar com as embalagens, a logística somados aos preços baixos dos produtos, faz com que muitos desistam de fornecer para o Programa e acabem vendendo para outros mercados.

Outro fator importante refere-se às questões estruturais relacionadas às condições de armazenamento e de controle de estoque dos municípios. Como muitos municípios não dispõem de um local específico para estocar os produtos da merenda escolar, toda a produção adquirida pelo PNAE é armazenada nas escolas, que por sua vez, também não possuem estrutura para comportar tantos alimentos.

Essas deficiências podem ser observadas na pesquisa realizada por LOPES (2017) que constatou que, aproximadamente 60% dos municípios fiscalizados no país, ao menos um apresentou deficiência relacionada a problemas estruturais, sendo a ausência de espaço para armazenamento de alimentos a mais recorrente e que em alguns casos, eram inexistentes. Lopes (2017) ressalta que, essas constatações não podem ser generalizadas para todos os municípios, pois a Controladoria Geral da União – CGU realiza visitas somente nas escolas escolhidas para compor uma amostra.

A pesquisa de Lopes (2017) mostrou também que a Região Nordeste registrou o maior número de problemas relacionados à estrutura de estoque, com 147 constatações, seguidos Sudeste 43, Norte 38, Sul 21 e Centro-Oeste com 16 constatações. Além disso, o autor constatou outros problemas, como falta de refeitórios para o fornecimento da merenda, condições sanitárias irregulares, problemas nas cozinhas das escolas situadas

nas áreas rurais em todas as regiões do país. Esses dados nos dão uma dimensão maior da complexidade e dificuldade de operacionalização do Programa, principalmente quando os municípios não possuem o mínimo de estrutura para conservar os produtos. Esse problema do armazenamento vai impactar diretamente nos alunos que terão o cardápio modificado, ou seja, terão acesso a menos produtos *in natura* e mais produtos processados e o agricultor terá que diminuir a venda de sua produção para escola, por esta não possuir estrutura de armazenamento. É importante ressaltar que a responsabilidade na manutenção das escolas é do município ou do estado.

Para que o Programa funcione como determinam as diretrizes é necessário que todos os atores envolvidos direta ou indiretamente no processo estejam de fato engajados. Para tanto, o papel do gestor público é fundamental ao garantir meios para que a Lei seja cumprida. Ao pesquisar as compras governamentais para a merenda escolar no Território do Seridó Paraibano²³, Caniello, Caniello e Melo (2016) constataram que, um dos grandes entraves para a aquisição de alimentos para a merenda escolar era a falta de vontade política dos gestores municipais. Segundo esses mesmos autores (2016, p. 93), o baixo desempenho das compras governamentais está diretamente ligado a fatores políticos, “seja no que tange a seus dilemas, seja no que se refere à implementação das soluções construídas coletivamente”. Além disso, problemas ligados à baixa capacidade institucional das prefeituras (falta do SIM, poucos profissionais de nutrição, cobrança de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, etc.) e organizacionais (precarização e “prefeiturização” do CAE, falta de cooperativas e pouco profissionalismo das associações) também foram observados pelos pesquisadores.

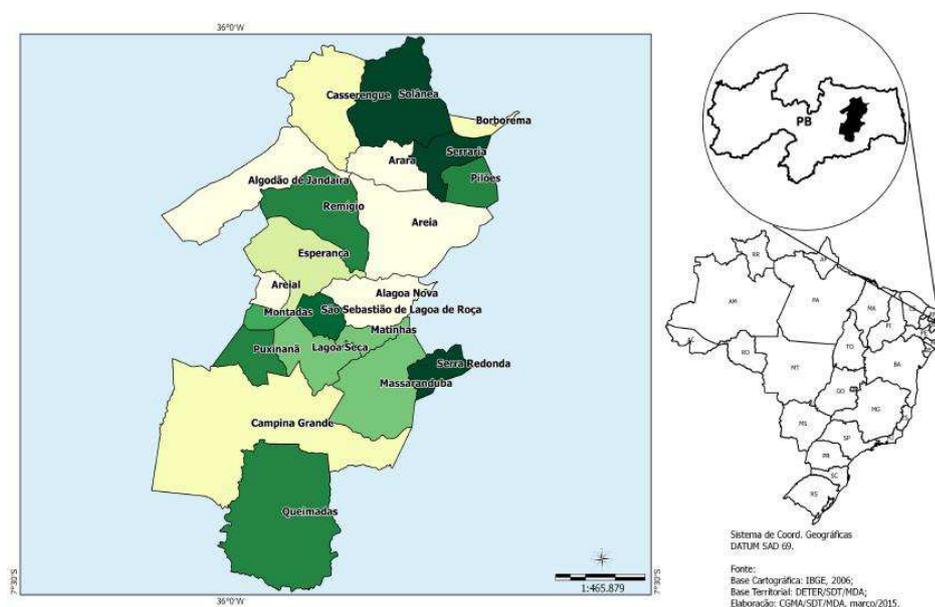
O PNAE na Borborema

A partir da pesquisa realizada no Território do Seridó Paraibano, o Núcleo Multiterritorial de Extensão do Agreste Paraibano – NEXTAP da Universidade Federal de Campina Grande – UFCG coordenado pelo professor Dr. Márcio Caniello aplicou a mesma pesquisa nos Territórios da Borborema e do Curimataú, buscando compreender o desempenho das compras governamentais nesses Territórios. Aqui nos interessa os

²³ Ver mais em: Caniello, Caniello e Melo (2016).

resultados do PNAE no Território da Borborema²⁴, pois é onde está localizado o município de Remígio – PB. Abaixo temos uma imagem do mapa do Território da Borborema.

Figura 4 O Território da Borborema



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário

A metodologia adotada foi a realização de “Mesas de Diálogo” que contaram com a presença de secretários municipais de agricultura e educação (ou seus representantes), o nutricionista responsável técnico, membros do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), camponeses através de seus sindicatos ou organizações, representantes dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), técnicos da EMATER local e representantes das escolas públicas. Foram realizadas 21 Mesas de Diálogo, nos 21 municípios do Território da Borborema entre os dias 26 de outubro a 07 de dezembro de 2015. A coleta dos dados foi realizada pelo Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial – NEDET Borborema.

²⁴ Situado no Agreste paraibano, o território da Borborema, campo desse estudo, ocupa uma área de 3.233 km² (23,1% do Estado), sendo composto por 21 municípios, a saber: Alagoa Nova, Algodão de Jandaíra, Arara, Areia, Areal, Borborema, Campina Grande, Casserengue, Esperança, Lagoa Seca, Massaranduba, Matinhas, Montadas, Pilões, Puxinanã, Queimadas, Remígio, São Sebastião de Lagoa de Roça, Serra Redonda, Serraria e Solânea, os quais estão distribuídos em cinco microrregiões geográficas definidas pelo IBGE: Brejo Paraibano, Campina Grande, Curimataú Ocidental, Curimataú Oriental e Esperança. Estes municípios estão separados uns dos outros, em média, por distâncias entre 10 e 20 quilômetros e que variam muito em área, indo de pouco mais de 25 km² (Borborema) a 594 km² (Campina Grande). Entretanto, podemos considerar que a grande maioria é de pequenas dimensões, pois treze municípios (62%) têm até 200 km² e nove (43%) até 100 km² de área (CANIELLO *et. al.*, 2014).

O primeiro dado importante a ser destacado nesta pesquisa foi a presença expressiva dos representantes do poder público (106) em relação aos da sociedade civil (70). A presença do poder público é fundamental para o bom funcionamento do Programa. Porém, a pesquisa constatou que, alguns representantes do poder público desconhecem informações básicas sobre os serviços de inspeção sanitária, o SIM nos municípios. Dos 21 municípios, 19 não tem o serviço implantado e, destes, 14 municípios sequer estavam discutindo o assunto. Ter o SIM no município é importante porque garante o controle e qualidade de produtos de origem animal e ao mesmo tempo garante que os produtores locais saiam da clandestinidade e possam oferecer seus produtos com qualidade e segurança. Esse problema também foi constatado no Território do Seridó (CANIELLO; CANIELLO e MELO, 2016).

Outro resultado preocupante observado na pesquisa é sobre o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS. Dos 21 municípios apenas 11 responderam que não recolhiam o imposto dos agricultores conforme garante a legislação, porém, os demais responderam que recolhiam ou não sabiam responder. Isso indica a falta de conhecimento sobre a isenção de pagamento do ICMS dos produtos oriundos da agricultura familiar. A falta de informações e conhecimentos básicos sobre execução do PNAE foi algo recorrente em vários municípios.

Sendo assim, ficou evidente que o despreparo de alguns representantes da EEx. dificultam a inserção de novos agricultores ao PNAE podendo ser usados como estratégia para comprar produtos que não provém da agricultura familiar ou do território. Triches (2015, p. 195), alerta que, “qualquer fragilidade, seja das leis e regulamentos, seja na operacionalização desses mercados são logo utilizados pelos conservadores opositoristas para desmoralizá-los e enfraquece-los”. Corroborando com esta ideia, a pesquisa constatou que nos anos de 2011-2014 o município de Campina Grande não havia comprado nenhum produto da agricultura familiar. Segundo o então Secretário de Agricultura do município, a falta de produtos foi a principal justificativa para se comprar no entorno da cidade. Lembrando que, os demais municípios (20) responderam que compram seus produtos nos municípios pertencentes ao Território da Borborema.

Além de desconhecer o potencial produtivo do território ao qual o município de Campina Grande pertence, o representante do poder público também desconhece as

normas de execução do PNAE. Os critérios para a seleção dos projetos de venda são: Grupo 1 – projetos locais, Grupo 2 – projetos do território rural, Grupo 3 – projetos do estado e por último, Grupo 4 – projetos do país (FNDE, 2016). Mesmo diante das informações oficiais, o secretário insistiu que o município cumpria a Lei dos 30%. Passados os anos da pesquisa, buscamos informações atualizadas sobre o desempenho de Campina Grande nas compras para a merenda escolar. Como mostra a *figura 5*, o município permanece descumprindo a Lei 11.947.

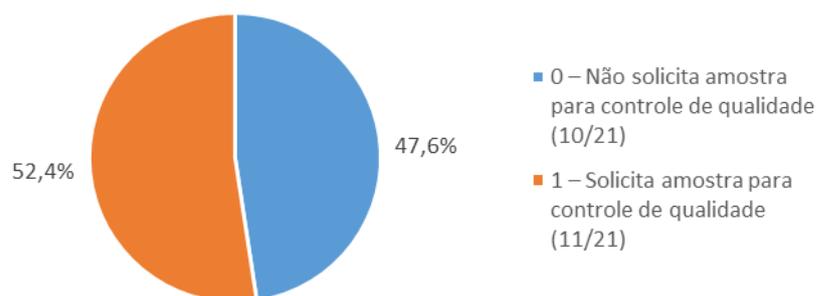
Figura 5 PNAE em Campina Grande (2011-2016)

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO				
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO				
DIRETORIA DE AÇÕES EDUCACIONAL - DIRAE				
COORDENAÇÃO GERAL DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - CGPAE				
VALORES INVESTIDOS NA AQUISIÇÃO DE GENEROS ALIMENTICIOS DIRETAMENTE DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA O PNAE				
ANO	ENTIDADE EXECUTORA	VALORES TRANSFERIDOS	VALOR ADQUIRIDO DA AGRICULTURA FAMILIAR	PERCENTUAL
2011	PREF MUN DE CAMPINA GRANDE	R\$ 2.546.880,00	R\$ -	0,00%
2012	PREF MUN DE CAMPINA GRANDE	R\$ 2.677.956,00	R\$ -	0,00%
2013	PREF MUN DE CAMPINA GRANDE	R\$ 2.783.463,20	R\$ -	0,00%
2014	PREF MUN DE CAMPINA GRANDE	R\$ 2.900.892,00	R\$ -	0,00%
2015	PREF MUN DE CAMPINA GRANDE	R\$ 3.430.870,00	R\$ -	0,00%
2016	PREF MUN DE CAMPINA GRANDE	R\$ 2.642.986,18	R\$ -	0,00%

Fonte: EMATER/PB, 2018.

Como mencionado anteriormente, existe um passo a passo a ser seguido para que o PNAE seja executado de forma exitosa. A amostra para o controle de qualidade é uma etapa importante, pois ela garantirá que os produtos adquiridos para a merenda escolar sejam de qualidade. Uma das questões da pesquisa do Território da Borborema era se os municípios solicitavam a amostra dos produtos para o controle de qualidade. O *gráfico 1* mostra que, dos 21 municípios 52,4% responderam que solicitam amostra e 47,6% disseram que não solicitam. Os números apontam que quase metade dos municípios descumprem a legislação. Segundo o Manual do FNDE (BRASIL, 2016), os produtos a serem adquiridos para a merenda escolar deve atender ao disposto da legislação de alimentos estabelecidos pela: Agencia Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, Sistema Único de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA, ANVISAS locais e estaduais. Esses 47,6% é um dado preocupante, pois os produtos fornecidos aos alunos não têm garantia de segurança sanitária o que demonstra a falta de compromisso de alguns gestores no que se refere ao cumprimento das leis.

Gráfico 1 Amostra para controle de qualidade



Fonte: NEXTAP/NEDET Borborema, 2015.

Além desses problemas, a pesquisa também constatou que dos 21 municípios, 15 fazem apenas uma chamada pública, 3 não souberam responder e 3 fazem duas chamadas no ano. Segundo a maioria dos participantes da pesquisa, a não realização de mais de uma chamada se deve a grande seca que a região vem enfrentado nos últimos anos e que vem atrapalhando a produção e causando escassez dos produtos.

Contudo, os entrevistados apontaram alguns avanços em relação ao PNAE. Como observado no *quadro 1*, os municípios do território possuem o CAE e a maioria dos CAEs tem um programa de visitas às escolas, alguns tem contribuído com implantação de boas práticas a exemplo do município de Massaranduba onde o CAE observou que as merendeiras necessitavam de treinamento de boas práticas de higiene. Sobre a divulgação da chamada pública, a maioria é divulgada em mais de três meios de comunicação (Diário Oficial, *sites* da prefeitura, rádio comunitária e em murais). Alguns municípios utilizam apenas os *sites* da prefeitura para divulgação e isso vem dificultando a participação de muitos agricultores nas chamadas, pois muitos não têm acesso a *internet* ou não sabem utilizar as essas ferramentas tecnológicas. A entrega dos produtos foi um item bem avaliado pelos participantes.

Um dado interessante é sobre o mapeamento da produção e a maioria dos municípios respondeu que cumpre esta etapa do processo. Como já foi mencionado, essa etapa é importante, pois é a partir dela que o profissional de nutrição fará os cardápios escolares. O que preocupa nessa informação são os cinco municípios que não realizam o mapeamento. O não cumprimento dessa etapa compromete todo o objetivo do Programa, pois é necessário primeiro saber o que os agricultores produzem para depois compor o cardápio.

Dentre os itens mais bem avaliados na pesquisa estão os trabalhos das merendeiras e nutricionistas. A maioria das merendeiras são concursadas, muito compromissadas e recebem qualificação ao menos uma vez no ano. Em dois municípios foi relatado que as merendeiras não aceitam modificar às práticas de trabalho e isso tem atrapalhado o processo de execução dos cardápios. Sobre as nutricionistas, 16 municípios avaliaram este profissional como muito compromissada e que implantam boas práticas nas escolas. É importante destacar que os demais municípios avaliaram este profissional como razoavelmente compromissadas. Este resultado pode estar ligado a diversas questões tais como: baixos salários, dificuldades em se deslocar para escolas rurais, falta de estrutura para trabalhar entre outros.

Por último, a origem dos produtos. Neste quesito, 15 municípios responderam que os produtos são oriundos do próprio município e cinco disseram que os produtos adquiridos são do Território da Borborema. Apenas um município respondeu que os produtos são oriundos de outros municípios da Paraíba, mas que não pertencem ao Território da Borborema. Um dos princípios do PNAE é de fortalecer a agricultura familiar e quando a compra é realizada dentro do município, além de garantir uma alimentação saudável para os alunos, desenvolve a economia local de forma sustentável.

Quadro 1 Percepções positivas do PNAE no Território da Borborema

Tema	Nº de Municípios	Respostas
CAE	21	Todos possuem o CAE e na maioria há reuniões frequentes.
Divulgação da Chamada	12	Utilizam 3 ou 4 meios de comunicação para divulgação das chamadas.
Entrega dos Produtos	20	Os fornecedores entregam os produtos dentro do cronograma.
Mapeamento da Produção	16	A produção é mapeada.
Merendeira	20	Recebem qualificação.
Nutricionista	16	São muito compromissadas.
Origem dos Produtos	20	A maioria compra do território ou do próprio município.

Fonte: Pesquisa de campo.

A criação dos mercados institucionais foi uma excelente estratégia do Governo Federal para diminuir o problema da fome e da extrema pobreza em que o país se encontrava. Possibilitou que famílias em situação de vulnerabilidade social pudessem ter direito a uma alimentação saudável, principalmente as crianças em idade escolar. Para muitos alunos que estão em situação socioeconômica menos favorecida, a merenda

escolar é importante, pois na maioria das vezes, ela pode ser única refeição do dia (MOTA; MASTROENI; MASTROENI, 2013). Ao instituir a Lei 11.947 de 2009 obrigando os estados e municípios a comprarem da agricultura familiar, o Governo Federal garante que a merenda escolar seja ofertada de forma universal e contínua dando condições aos alunos de permanecerem na escola. Além disso, a lei reconhece papel da agricultura familiar como um importante instrumento de combate a insegurança alimentar e ao desenvolvimento sustentável.

Analisando os dados das pesquisas supracitadas, concluímos que os principais fatores que impedem o PNAE de ser executado de acordo com as normas são: problemas estruturais, falta de conhecimento e de compromisso do poder público na execução do Programa. A falta de estrutura para o armazenamento dos alimentos da merenda escolar é um problema que vai impactar em todo o processo do PNAE, pois em razão disso, as compras da agricultura familiar diminuirão (principalmente, os produtos mais sensíveis e que necessitam de refrigeração como frutas, verduras), sendo a falta de estrutura, usada como justificativa para comprar produtos industrializados (bolachas, enlatados, entre outros). A falta de conhecimentos dos representantes da EEx. foi outro entrave constatado nos dois Territórios (Borborema e Seridó), principalmente, sobre a cobrança do ICMS. A falta de conhecimento sobre a isenção do Imposto²⁵ mostra o despreparo de alguns gestores públicos e que pode ser um indicativo para que muitos agricultores não participem do processo do PNAE.

Por fim, a falta de compromisso do poder público é constatada quando muitos municípios ainda não dispõem do SIM, sendo que, trata-se de um serviço importante na fiscalização e inspeção de produtos de origem animal, visando promover a saúde pública e alimentar. Sem o selo do SIM, os produtos adquiridos não têm garantia quanto a sua qualidade e podem comprometer a saúde de quem os consome. Outro fator problemático, refere-se a não exigência da amostra para controle de qualidade. A realização do teste é a garantia de que os alunos estarão recebendo uma merenda de

²⁵ Diário Oficial da União, 15/10/2010 - Convênio ICMS 143/10 - Autoriza os Estados do Acre, Alagoas, Bahia, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Tocantins a isentar o ICMS devido na operação relativa à saída de gênero alimentício produzido por agricultores familiares que se enquadrem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF e que se destinem ao atendimento da alimentação escolar nas escolas de educação básica pertencentes à rede pública estadual e municipal de ensino do Estado, decorrente do Programa de Aquisição de Alimentos - Atendimento da Alimentação Escolar, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

qualidade. Todos os problemas citados, mostram que também há uma falha na comunicação entre os representantes das Entidades Executoras, os agricultores e os parceiros (Conselhos, Sindicatos e Assistência técnica), pois muitos ainda não compreenderam a importância de cada um no combate à insegurança alimentar nos escolares.

CAPÍTULO 3 – Os Dez passos do PNAE em Remígio

Neste capítulo, descreverei os dez passos da aplicação da Lei 11.947 no município de Remígio – PB, seguindo a cartilha do FNDE, que estabelece que, para que o Programa seja executado, é necessário seguir um roteiro para a compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar, e portanto, algumas funções são delegadas aos participantes. No caso de Remígio, as compras são realizadas pela prefeitura municipal (EEx.).

No que se refere à venda dos produtos, são os produtores responsáveis pelo fornecimento dos produtos ao Programa e estes devem estar inseridos no PRONAF seja como portador de uma DAP jurídica (cooperativas e associações) ou como possuidor de uma DAP física, que são os agricultores familiares. Além da EEx. e dos agricultores/fornecedores, existem as entidades articuladoras que, segundo Pauli, Schulz e Zajonz (2016, p.104) “têm a função de intermediar a negociação entre o produtor rural e as Entidades Executoras”. Em Remígio, essas entidades são, principalmente o Sindicato dos Trabalhadores Rurais – STR e a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER.

Acompanhamos a 1º chamada pública do PNAE em Remígio no ano de 2017 e constatamos algumas particularidades quanto à forma de execução do Programa. É importante esclarecer que estivemos presentes em três etapas: mapeamento da produção, amostra dos produtos e na reunião de avaliação. Nas demais etapas, buscamos informações nos sites oficiais ou através de entrevistas com representantes da EEx. Sobre as etapas da chamada, adotamos a ordem do manual na descrição dos passos, porém o município utiliza outra ordem diferente, como por exemplo, a pesquisa de preço que no manual consta como 4º passo, em Remígio é executado como 2º passo. Nossa escolha foi por questões práticas, o que não afetará a discussão.

1º Passo – Orçamento

No ano de 2016, o censo escolar do município demonstra que Remígio contava com 3.028 alunos matriculados, distribuídos entre quatro creches e dezenove escolas de

ensino fundamental nas áreas urbana e rural²⁶. No ano seguinte, o número de creches aumentou de quatro para cinco e o das escolas diminuiu para dezoito. Segundo o gestor da Casa da Merenda, uma das escolas da zona rural só tinha dez alunos matriculados e, por esse motivo, ela foi desativada e os alunos foram remanejados para outra escola na mesma zona.

Sobre o valor repassado referente no ano de 2017, não encontramos informações atualizadas no site do FNDE. Estão disponíveis apenas dados de 2012-2015. Neste caso, recorreremos ao site EMATER/PB. Segundo aquele Órgão, o valor destinado à compra da merenda escolar no ano de 2017 foi de R\$ 355.055,20 para o município de Remígio. Com base nessa informação, o valor mínimo a ser destinado para a compra da merenda escolar é R\$ 106.516,56. Segundo o representante da prefeitura, foram comprados R\$ 110.067,11 da agricultura familiar o que corresponde ao percentual de 31% e, portanto, um percentual acima do mínimo estabelecido por Lei. Porém, não temos como confrontar esses dados com os dos sites do FNDE e EMATER/PB, pois não há informações atualizadas.

2º Passo – Mapeamento da Produção

O mapeamento da produção contou com a presença dos agricultores e de alguns representantes da prefeitura e foi realizado no dia 08 de fevereiro de 2017 (*Figura 6*). Foi um momento de diálogo e negociação entre os agricultores e os representantes do poder público. Estavam presentes, além dos agricultores, o representante da Casa da Merenda, três técnicos da EMATER de Remígio e o secretário municipal de Agricultura. Nesta etapa, a pesquisa de preço já havia sido realizada: na feira livre, em um supermercado do município e na Companhia Nacional de Abastecimento - Conab.

A EEx trouxe uma lista dos produtos e dos preços médios referentes à pesquisa realizada nos três mercados e apresentou aos agricultores. De acordo com cada item citado, foi perguntado aos agricultores quem podia fornecer determinado produto. Além disso, foi perguntado aos agricultores se eles estavam de acordo com os valores dos produtos. Muitos agricultores concordaram com alguns valores e, em determinado momento, reconheciam que os preços de alguns produtos estavam melhores que na feira livre, por exemplo. Porém, em outros itens, ocorreu uma discordância em relação aos

²⁶ Ver em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pnae>, acesso: out./2017.

valores muito baixos que estava sendo propostos. Em alguns casos, os agricultores relataram as dificuldades na produção por conta da falta de chuva no município.

Mas a maior divergência ocorreu com relação aos preços dos bolos, sendo sugerido pelas agricultoras um aumento no valor do produto. Porém, para o representante da Casa da Merenda, o valor do quilo do bolo teria que baixar. Sua justificativa é que, havia ocorrido uma queda nos preços do açúcar e dos ovos. As agricultoras discordaram e sugeriram que fosse aumentando o valor do bolo, já que houve uma diminuição na quantidade de outro item da chamada (cebola). A solução dada pelas agricultoras parecia coerente, porém se fosse acatado, iria ocorrer alguns problemas. Por exemplo, se a EEx necessita de 100 quilos de cebola e um agricultor dispõe apenas de 50 quilos para fornecer, caso tivesse sido acatado a solução posta pelas agricultoras, uma parte de um item (cebola) importante da merenda iria continuar faltando. Além disso, essa etapa é de mapeamento dos produtos para a construção da chamada pública, portanto, pode aparecer outro agricultor que dispõe do produto em falta (cebola) e que esteja disposto a fornecer ao Programa.

Além dessas questões, outras foram postas pelos agricultores e que esbarram em problemas estruturais. Por exemplo, um dos agricultores possuía manga e abacate no seu sítio e perguntou por que essas frutas não entravam no cardápio. A resposta dada é que a maioria das escolas não possuem estrutura suficiente para armazenar muitos alimentos, sendo que muitas possuem apenas uma geladeira. Outra questão observada foi relatada por uma agricultora sobre a produção de orgânicos e por que estes itens ainda não entraram na lista do cardápio. O gestor respondeu que o processo para aquisição de produtos orgânicos exige uma chamada pública específica, além disso, eles ficam 30% mais caro que o preço dos produtos convencionais.

É importante destacar que embora o representante tenha falado muito em diálogo, ele estava representando o poder público e em alguns momentos dizia que: “*se fosse pelo poder público, não estaria fazendo reunião, mas é obrigatório*”. Além disso, ele destaca o compromisso que a gestão municipal tem em dialogar com os agricultores, diferente de outros municípios. Outro ponto a ser destacado é a ausência da nutricionista. Vale ressaltar que a presença da nutricionista é fundamental nessa etapa, pois ela é responsável pela elaboração do cardápio nas escolas e, portanto, o

mapeamento da produção ajudará esse profissional na hora de compor o cardápio da merenda escolar.

Figura 6 Mapeamento da produção



Fonte: Trabalho de campo (2017)

Nessa etapa, além da ausência da nutricionista, constatamos também a ausência de representantes do Conselho de Alimentação Escolar – CAE, ambos importantes atores na fiscalização do Programa e na elaboração do cardápio respectivamente. Como em outros municípios do Estado da Paraíba, existem poucos profissionais de nutrição. Isso se deve à falta de concurso para contratação deste profissional e quando há concurso os salários são muito baixos. Além disso, muitos profissionais atuam em mais de um município. No caso de Remígio, a nutricionista aparece apenas para a elaboração do cardápio. Outra questão observada foi a ausência do representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais em todas as etapas do processo.

3º Passo – Elaboração do cardápio

O planejamento, a elaboração e o acompanhamento do cardápio é de competência do profissional de Nutrição, pois ele saberá quais as necessidades nutricionais de cada aluno. A presença da nutricionista em todas as etapas, especialmente no mapeamento da produção e na amostra dos produtos, é importante, pois é a partir dessa etapa que ela saberá que produtos os agricultores têm para ofertar e assim elaborar o cardápio conforme o período da safra, respeitando a cultura alimentar local. Além disso, na amostra dos produtos, como representante técnico, o nutricionista saberá avaliar as condições dos produtos ofertados pelos agricultores. Foi observado que a nutricionista não participou, pois, segundo o representante da Prefeitura, ela aparece no município apenas para a elaboração do cardápio, mas quando ela não pode

estar presente, um funcionário da Prefeitura elabora o cardápio e a nutricionista apenas assina o documento. As *figuras 7 e 8*, mostram os cardápios elaborados para as escolas municipais de Remígio no ano de 2017.

Figura 7 Cardápio das escolas urbanas



Prefeitura Municipal de Remígio - PB
Secretaria de Educação e Esportes (SEDE)
"CASA DA MERENDA"
PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar)

CARDÁPIO

SEGUNDA	TERÇA	QUARTA	QUINTA	SEXTA
22 de Maio/2017	23 de Maio/2017	24 de Maio/2017	18 de Maio/2017	19 de Maio/2017
ARROZ DE LEITE + CHARQUE	MACARRONADA (Carne Moída + Soja)	BOLO + SUCO	CUSCUZ COM SARDINHAS	SOPA DE FRANGO (canja)

Fonte: Casa da Merenda (2017)

Figura 8 Cardápio das escolas rurais



Prefeitura Municipal de Remígio - PB
Secretaria de Educação e Esportes (SEDE)
"CASA DA MERENDA"
PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar)

CARDÁPIO ESCOLAS DA ZONA RURAL

SEMANA	1ª SEMANA	2ª SEMANA	3ª SEMANA	4ª SEMANA
SEGUNDA	ARROZ DE LEITE COM CHARQUE	BISCOITO + SUCO	CUSCUZ COM LEITE	MACAXEIRA + FRANGO
TERÇA	CUSCUZ COM SARDINHA	MACARRAO COM SARDINHA	CANJA DE GALINHA	ARROZ COM FRANGO
QUARTA	TAPIOCA + ACHOCOLATADO	BOLO + SUCO	TAPIOCA + ACHOCOLATADO	BOLO + SUCO
QUINTA	MACARRONADA COM CARNE MOÍDA + SOJA	MACAXEIRA + FRANGO	PAO + CARNE MOÍDA + SOJA + SUCO	BISCOITO + SUCO
SEXTA	SOPA DE CHARQUE	CUSCUZ COM SOJA	VITAMINA DE BANANA + BOLACHAS	ARROZ DE LEITE COM CHARQUE

Fonte: Casa da Merenda (2017)

Considerando que se trata de uma etapa importante, a presença do profissional de Nutrição é obrigatória. Entendemos que sua ausência compromete todo o processo de aquisição dos alimentos para merenda escolar. Somente o nutricionista tem competência para elaborar o cardápio, pois possui as qualificações para determinar quais alimentos suprirão as necessidades dos alunos. Além disso, existem outras atribuições destinadas a esses profissionais, conforme a Resolução Conselho Federal de Nutricionistas - CFN nº 465/2010: colaborar na capacitação dos profissionais responsáveis pelo preparo da merenda; participar de equipes multidisciplinares com o objetivo de planejar e executar políticas; realizar cursos e eventos destinados na área de alimentação escolar; etc.

É importante ressaltar que existe uma carência muito grande desse profissional no Programa da merenda escolar em quase todos os municípios. Muitos profissionais trabalham sem as mínimas condições estruturais para exercer suas atividades, além de atenderem a um número muito grande de alunos. Entendemos que esses problemas contribuem e dificultam o cumprimento das diretrizes do PNAE, pois sobrecarregam o nutricionista, acarretando numa má qualidade do atendimento e no rendimento desse profissional.

4º Passo – Pesquisa de preço

No município de Remígio, a EEx realizou a pesquisa dos preços antes do mapeamento da produção. Conforme descrito no 2º passo, o levantamento de preços foi realizado em dois mercados locais e na Conab e, depois, tirou-se o valor médio dos

produtos. Esses valores foram apresentados e discutidos com os agricultores e o valor acordado foi o valor final que constou na Chamada Pública.

Segundo o FNDE, esses preços antes estabelecidos serão os mesmos praticados nos contratos de aquisição dos produtos da agricultura familiar, ou seja, os preços não definirão quais os projetos de venda serão aprovados, pois estes devem conter os mesmos preços da Chamada Pública. Por exemplo, o agricultor não pode colocar um valor inferior ou superior ao que está estabelecido na chamada. Se, por ventura, o projeto estiver com preço diferente da chamada pública, a EEx poderá solicitar a adequação do projeto.

Existe ainda uma Resolução do FNDE, de nº 26/2013, que, em seu art. 27, afirma que se um projeto de venda estiver em desconformidade quanto à documentação, fica facultada a EEx. a abertura de prazo para que sejam regularizadas as pendências. Ainda sobre a formação dos preços, no preço final dos produtos devem constar todas as despesas. Um exemplo disso são as agricultoras que fornecem bolos e tapiocas para a merenda escolar, pois no preço final dos seus produtos devem constar as despesas com embalagens, frete, etc.

5º Passo – Chamada Pública

A primeira chamada pública do PNAE de 2017 ficou aberta por quinze dias (de 06 até 21 de março) e o valor estimado para aquisição de alimentos foi de R\$ 66.440,00. Sobre a divulgação, ela foi amplamente divulgada em várias instituições da cidade (STR, EMATER, Prefeitura e Casa da Merenda). Faremos então algumas observações referente à essa chamada: 1º) embora ela tenha sido bastante divulgada, o tempo que ela ficou aberta é pequeno, se levarmos em consideração todo o processo burocrático que os agricultores têm que enfrentar, como emissão de declaração do agricultor familiar (produção própria), DAP, Certidão Negativa de Débitos – CND, além da cópia do CPF. Em todas as chamadas esse processo se repete; e 2º) o FNDE disponibiliza um modelo de chamada para a EEx.

6º Passo – Elaboração do projeto de venda

Com a chamada aberta, os agricultores devem elaborar seus projetos de venda. O modelo de projeto utilizado no município é o mesmo proposto pelo FNDE, que contém

informações básicas sobre o fornecedor, variedade e quantidade dos produtos a serem fornecidos e o cronograma de entrega conforme a *figura 9*.

Figura 9 Modelo de Projeto de Venda

PROJETO DE VENDA DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR/PNAE						
IDENTIFICAÇÃO DA PROPOSTA DE ATENDIMENTO AO EDITAL/CHAMADA PÚBLICA Nº: 01/2017						
I- IDENTIFICAÇÃO DO FORNECEDOR						
FORNECEDOR (A) INDIVIDUAL						
1. Nome do Proponente:					5. CEP:	
3. Endereço:			4. Município/UF: REMÍGIO-PB			
6. Nº da DAP Física:			7. DDD/Fone:			
II- Relação dos Produtos						
	Produto	Unidade	Quantidade	Preço de Aquisição*		Cronograma de Entrega dos produtos
				Unitário	Total	
1	BATATA DOCE	kg	87,5	2,5	218,75	MARÇO/JULHO/17
OBS:	* Preço publicado no Edital n 01/2017 (o mesmo que consta na chamada pública).					
III - IDENTIFICAÇÃO DA ENTIDADE EXECUTORA DO PNAE/FNDE/MEC						
Nome: PREFEITURA MUNICIPAL DE REMÍGIO-PB			CNPJ: 09.048.976/0001-09		Município: REMÍGIO-PB	
Endereço: Av. JOAQUIM CAVALCANTE DE MORAIS, 96					Fone: 3364-1837	
Nome do Representante Legal: MELCHIOR NAELSON BATISTA DA SILVA						
Declaro estar de acordo com as condições estabelecidas neste projeto e que as informações acima conferem com as condições de fornecimento.						
Local e Data: 09/03/2017			Assinatura do Fornecedor Individual			

Fonte: Casa da Merenda (2017)

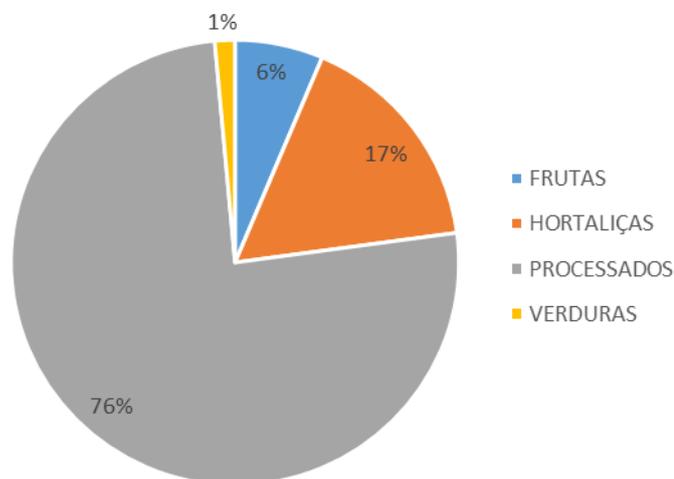
No caso de Remígio, assim que a chamada foi aberta, os agricultores se dirigiram até a EMATER do município, levando todas informações sobre o produto e quantidade a ser fornecida, com a data de entrega e a instituição elaborou o projeto de venda. Além disso, os agricultores levaram todos os documentos exigidos na chamada pública: CPF; o extrato da DAP física emitida nos últimos 60 dias (no município de Remígio, o extrato é referente aos últimos 30 dias), CND municipal e uma declaração de que os produtos são oriundos de produção própria.

7º Passo – Recebimento e seleção dos projetos de venda

Na primeira chamada de 2017, trinta e oito agricultores forneceram produtos para a merenda escolar. Foram recebidos vinte e oito projetos de vendas e todos foram selecionados. Dos projetos selecionados, três são dos grupos de mulheres que forneceram bolos, pamonha e tapiocas. Um agricultor forneceu polpa de fruta e os demais (vinte e quatro) forneceram alimentos *in natura*. A quantidade de gêneros alimentícios adquiridos para a merenda escolar está representada no *gráfico 2*: 76% de produtos processados (bolo, pamonha, polpa de fruta e tapioca), totalizando o valor de 52.617,15 reais; 17% de hortaliças (batata-doce, jerimum e macaxeira) no valor de

11.465,00 reais; 6% de frutas (banana e laranja) no valor de 4.430,00 reais e 1% de verduras (cebola, coentro, couve e pimentão) totalizando 1.010,00 reais.

Gráfico 2 Quantidade de Produtos



Fonte: Prefeitura de Remígio, 2017.

O valor dos produtos adquiridos da agricultura familiar nessa chamada foi de R\$ 69.521,90. Como observamos no gráfico, os produtos processados são os mais vendidos para a merenda escolar e o que leva a maior fatia do valor da chamada, R\$ 52.617,15. Esse dado é importante para pensar como o Programa está sendo executado. No caso da chamada de 2017, a baixa diversidade de produtos pode ter ocorrido por diversos fatores como: problemas na produção devido à seca na região e a baixa quantidade na aquisição de outras frutas vai desde a pouca produção até a falta de estrutura para armazenar.

Além dessas questões, a falta de registro sanitário de muitos produtos dificulta a aquisição para o Programa. Embora os gestores tenham uma política de comprar os produtos priorizando sempre o município, a Lei diz que a EEx pode comprar do Território. Mas o que se observa é que a maioria das escolas não tem estrutura mínima para armazenar os produtos, e mesmo com uma Casa da Merenda para dar apoio, isso não parece ser suficiente. Isso reflete negativamente no Programa, pois ao introduzir mais produtos processados, o objetivo de trazer novos hábitos alimentares, de inserir uma maior variedade de frutas, verduras e legumes não é alcançado.

8º Passo – Amostra para controle de Qualidade

Participamos dessa importante etapa da amostra para controle de qualidade do produtos. Segundo o FNDE (2016), essa etapa é mais técnica, pois visa avaliar a

qualidade dos produtos e deve ser feita por uma equipe capacitada pelo profissional de nutrição. Observamos que no município de Remígio essa etapa é realizada de forma diferente. A amostra acabou se tornando em uma espécie de confraternização/reunião, onde o controle dos produtos é realizado através da degustação e na troca dos produtos entre os agricultores.

A amostra para controle de qualidade foi realizada no dia 15 de março de 2017 no Assentamento de Queimadas, em Remígio. Nesse local funciona a cozinha de um dos grupos de mulheres²⁷, denominado VITORIOSAS. A ideia de realizar a amostra dos produtos nos assentamentos ou nas comunidades partiu da prefeitura, junto com os agricultores. Segundo o representante da EEx, essa foi a forma encontrada de aproximar os agricultores para que cada um conhecesse as comunidades, os sítios uns dos outros e para que essa etapa não ficasse restrita apenas à cidade. Estavam presentes na amostra, aproximadamente vinte agricultores e gestoras escolares (algumas estavam participando pela primeira vez).

Produtos como macaxeira, banana, jerimum, cenoura, alface, couve, tangerina, coentro, polpa, ovos, bolos e tapiocas foram organizados na bancada da cozinha conforme a *figura 10*. Note-se que a identificação próximo das amostras é uma forma de destacar as comunidades onde os alimentos são produzidos.

Figura 10 Amostra dos produtos



Fonte: Trabalho de campo (2017)

²⁷ Atualmente, o PNAE no município de Remígio – PB conta com três grupos de mulheres (MARGARIDAS, QUEIMADAS e VITORIOSAS) que fornecem produtos para a merenda escolar.

Questão cultural ou falta de conhecimento? Uma das questões discutidas na amostra refere-se à inserção de alguns alimentos no cardápio das escolas. A batata-doce e a macaxeira são os produtos que geram muita discussão entre gestores escolares e agricultores. No ano de 2016 foram introduzidos nos cardápios para testar a aceitação dos alunos pratos como batata doce com charque, batata doce com o frango ao molho, além do bolo de batata doce. Sendo que na avaliação de aceitabilidade proposta pelos executores do PNAE, batata-doce teve boa aceitação por parte dos alunos. Mas há um questionamento por parte das funcionárias da educação. Elas questionam a introdução da batata doce na merenda escolar, pois para elas, as crianças que moram na zona rural já comem batata doce em casa, e quando chegam na escola comem batata doce novamente.

Sobre a macaxeira, as opiniões ficaram divididas. Uma agricultora disse que escuta muitos relatos nas escolas de que o produto com maior rejeição é a macaxeira. Uma gestora escolar relata que em sua unidade de educação a macaxeira tem boa aceitação pelos alunos. Para a EEx. o problema não está no sabor do produto, mas que existe uma ‘cultura’ de que a macaxeira é um produto “*carregado*”, ‘cultura’ difundida principalmente na zona rural. A expressão “*carregado*” está ligada à sabedoria popular que define um alimento que pode fazer mal à saúde, provocar alguma inflamação no organismo de que o consome.

Embora essas discussões não façam parte dessa etapa do processo, pois trata-se de fase técnica, de análise da qualidade dos produtos, ela traz à tona algumas questões quanto à execução do Programa. A ausência do profissional de nutrição no PNAE e a resistência por parte de alguns gestores e merendeiras em executar o cardápio são alguns desses problemas. Destacamos anteriormente que a presença do nutricionista nas etapas de aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar é de suma importância, pois ao introduzir determinado alimento no cardápio escolar, esse profissional conhece o valor nutricional do produto. Além disso, é de sua responsabilidade, aplicar o teste de aceitabilidade quando um alimento atípico ao hábito local é inserido na merenda escolar (BRASIL, 2017).

Sobre a resistência na execução do cardápio, entendemos que falta fiscalização e de capacitação das merendeiras e dos gestores contribuem para a não valorização da produção local e impedem que novos hábitos alimentares sejam inseridos na

alimentação dos alunos. Em 2016, o município contava com uma nutricionista e no mesmo ano foi realizado o 1º Curso de Capacitação para Merendeiras como mostra a *figura 11*. O evento contou com participação de 60 merendeiras e outros funcionários da secretaria de educação (professoras, auxiliares de serviços gerais).

Nesse curso, constatamos a importância do trabalho educativo da nutricionista junto aos funcionários que estão na base do processo, principalmente as cozinheiras. A maioria das profissionais presentes desconheciam algumas técnicas sobre armazenamento e condicionamento dos alimentos, contaminação cruzada, além disso, foram ensinadas boas práticas de higiene pessoal e ambiental. Dessa forma, o Programa pode tornar-se em um importante instrumento educativo para todos os envolvidos, não se restringindo apenas aos alunos. Nesse sentido, a escola é um ambiente adequado para aprender novos valores e práticas alimentares saudáveis.

Figura 11 Capacitação das merendeiras



Fonte: Trabalho de campo (2016)

Embora algumas gestoras e merendeiras ainda demonstrem certa resistência em inserir novos alimentos, observamos que há um esforço por parte de outras na formação de novos hábitos alimentares mesmo que de forma lenta. Como relata uma diretora de creche: “*as crianças são as primeiras a reclamar quando a merenda não está boa, principalmente, as que estão indo pela primeira vez na creche*”. Explicou também que o alimento que as crianças estranham primeiro é a tapioca, pois muitas delas não têm o hábito de comer esse produto, mas que aos poucos elas vão gostando. Outro alimento inserido de forma gradual são as verduras e os legumes. Outra gestora relata que alguns desses alimentos primeiramente são processados no liquidificador e, posteriormente,

eles são inseridos nas refeições picados. “*Um dos alimentos que as crianças gostam mais é da alface*” afirma.

Porém, houve relatos de que algumas gestoras mudam a ordem dos cardápios, como por exemplo, um bolo que está no cardápio para ser servido à tarde, é substituído por outro item e que o restante do bolo é servido no dia seguinte. Além dessa prática, existe uma resistência por parte das merendeiras a determinados itens da merenda escolar (CANIELLO; CANIELLO e MELO, 2016), principalmente itens regionais como a macaxeira e a batata doce sob a alegação de que os alunos consomem esses produtos em casa.

Como mencionado anteriormente, essa etapa é de competência da EEx e esta deve possuir uma equipe específica para o controle dos alimentos fornecidos pelos agricultores. Porém, observamos que o papel dos agricultores e agricultoras não ficou restrito apenas ao fornecimento da amostra de produtos para controle de qualidade. O discurso que predomina é que a importância do agricultor nessa etapa da execução é fundamental para que haja fiscalização entre os próprios agricultores. Esse discurso é feito pelo representante do poder público e reproduzido pelos próprios agricultores. Em nenhum momento, essa responsabilidade é atribuída à EEx.

Em algumas falas, percebemos como os agricultores reproduzem tal discurso. Por exemplo, em um determinado momento, um agricultor diz que, sem a presença dos agricultores na amostra fica difícil fiscalizar, pois “*de repente, quando começar as entregas, essa pessoa vai aparecer com o produto e como é que nós vamos saber?*” Ele estava referindo-se à possibilidade de algum agricultor fornecer um produto que não produz (por exemplo, produto adquirido na Ceasa). Uma agricultora diz: “*esse já tem um ponto a menos*”, referindo-se ao agricultor ausente na etapa. Outra agricultora diz que é importante participar, pois é uma forma do agricultor mostrar que tem produção para vender. Segundo ela, há uma certa desconfiança por parte das pessoas em relação à produção dos agricultores:

Um dos maiores questionamentos do PNAE é o povo dizer: “esses agricultores realmente produzem esses alimentos?” A gente que já tá participando há muito tempo, nós sabe que sim. Porque no começo, desde a primeira vez que a gente começou a participar, nós não aceitamos que ninguém vá na Ceasa comprar. Tem que ser produto da agricultura familiar. Então, é assim, é uma prova de que a gente tem esses produtos.

Esse discurso sobre a importância da fiscalização entre os próprios agricultores é encabeçado e repetido inúmeras vezes pelo representante da EEx, pois segundo ele, além de ser uma forma de valorizar os produtos por eles produzidos, é uma maneira do agricultor identificar se outro produz ou compra da Ceasa e queira se passar como agricultor familiar e que portanto, esse produto pode ter agrotóxico e prejudicar os demais fornecedores do Programa.

A iniciativa da EEx. de colocar o agricultor como ator importante nessa etapa, num primeiro momento, parece positiva, caso a responsabilidade pelo controle dos produtos fosse, de fato, uma atribuição dos próprios fornecedores. Porém, não compete a eles fazer a análise dos alimentos, embora os fornecedores tenham a obrigação de oferecer produtos de qualidade, dentro dos padrões sanitários exigidos. Sabemos que existe uma deficiência de profissionais de nutrição para executar e capacitar outras pessoas para esta tarefa e isso tem ocorrido em vários municípios da Paraíba, mas a questão é que, ao proceder desta forma, Remígio descumpra o que preconizam as diretrizes do Programa, que exigem uma equipe específica para realizar os testes nos produtos. Além disso, a responsabilidade do agricultor é fornecer a amostra e não analisar se os produtos são de boa ou má qualidade.

9º Passo – Contrato de compra

A assinatura do contrato de compra ocorreu no dia 26 de abril de 2017. Essa etapa é importante e significa a formalização de um compromisso assumido pela EEx. e os agricultores. Como no mapeamento da produção e na amostra de produtos, esse momento também se tornou em uma espécie de reunião. Um representante da EEx. distribuiu uma cópia dos contratos para os agricultores e iniciou a leitura do mesmo. Iremos elencar alguns pontos que nos chamaram a atenção nessa etapa: 1º) no decorrer da leitura do contrato, observamos que muitos agricultores ficaram dispersos, por não saberem ler; 2º) após a leitura do contrato, algumas agricultoras reclamaram do valor muito baixo pago pela prefeitura e que, talvez por isso, justificasse a falta de interesse de outros agricultores em fornecer para o Programa; 3º) houve uma crítica por parte de um dos representantes da EEx em relação aos questionamentos feitos pelas agricultoras, pois segundo ele os contratos seriam claros; 4º) o mesmo representante destaca a importância do comprometimento dos agricultores com a prefeitura e que eles são

parceiros e ‘peça’ fundamental nesse processo de aprendizagem. Na *figura 12*, os agricultores estão assinando seus contratos.

Figura 12 Assinatura dos contratos



Fonte: Trabalho de campo (2017)

Além dessas questões observadas, outro ponto que nos chamou atenção foi a ausência do representante STR nas etapas de execução do PNAE. A presença desse ator seria importante, pois sanaria algumas dúvidas dos agricultores, mas também, seria um contraponto em relação ao discurso do poder público, que é predominante em todas as etapas do Programa. Percebemos que, mesmo com os valores baixos praticados pela prefeitura e a excessiva cobrança de comprometimento dos agricultores, eles ainda permanecem no Programa, principalmente, as agricultoras. Para elas, participar do PNAE vai muito além da questão econômica. Está relacionada à questão social, pois estão preocupadas com a qualidade da merenda fornecidas aos alunos.

10º Passo – Termo de recebimento e pagamento dos agricultores

Nessa etapa, descrevo como funcionou a entrega dos produtos, o termo de recebimento e pagamento dos agricultores. Todas as informações sobre este processo foram obtidas a partir de uma entrevista concedida por um representante da EEx. Segundo o entrevistado, embora o FNDE estabeleça que a cada entrega deva ser emitida uma declaração para o agricultor do que eles estão fornecendo, na prática é diferente. Para o representante, não se consegue cumprir tudo que está no manual, pois a prefeitura não dispõe de estrutura, material de expediente (papel) suficiente para imprimir e ainda tem a questão de logística. Nesse caso, ele explica que o processo ocorre da seguinte forma: existe uma lista, onde a cada entrega realizada pelos

agricultores é anotada a quantidade do produto, onde o agricultor assina com a data que foi entregue e a quantidade fornecida para facilitar na prestação de contas.

Sobre a prestação de contas, o entrevistado disse que todo o dia 15 de cada mês os agricultores se deslocam para a Casa da Merenda para que seja realizada a prestação de contas. A lista descrita anteriormente fica na instituição, mas segundo o entrevistado, os agricultores trazem suas anotações sobre o que foi fornecido para a instituição. O entrevistado destaca que os agricultores sabem “*de cabeça*” exatamente o que e quanto forneceram. Na instituição, é emitida uma declaração (modelo disponível no *site* do FNDE), sendo que uma via fica com a EEx e outra com os agricultores. Ainda segundo o entrevistado, com a declaração emitida na Casa da Merenda, o agricultor acessa o sistema de Administração Tributária e Financeira – ATF da Secretaria de Estado da Receita da Paraíba – SERPB e retira a nota fiscal com a especificação de que o produto é da agricultura familiar.

Após o agricultor emitir a nota fiscal, ele a entrega na Casa da Merenda que, em seguida, a encaminha para o setor de finanças da Prefeitura para o pagamento ser realizado. Os pagamentos são realizados todo dia 20 de cada mês, como acordado contratualmente. Às vezes, o pagamento é realizado antes da data estabelecida e nunca houve atrasos. O repasse do recurso do FNDE para a prefeitura ocorre no início do mês, mas como existem outros pagamentos nem sempre dá para pagar antes, conclui o representante da EEx.

Sobre essa etapa, especificamente a emissão da nota fiscal, percebemos que é uma das grandes dificuldades enfrentadas pelos agricultores. O grande problema está em manusear as ferramentas tecnológicas (computadores), lembrando que boa parte dos agricultores não possuem nem o ensino fundamental completo. Mas essa dificuldade também é enfrentada por aqueles que possuem escolaridade. Sobre os pagamentos, não houve reclamações por parte dos agricultores.

Reunião de Avaliação da Chamada Pública do PNAE em Remígio

Essa etapa do processo não está prevista nos manuais do FNDE, é uma iniciativa da Prefeitura para fins de avaliação, que sempre é realizada no final de cada Chamada. A reunião de avaliação ocorreu no dia 17 de maio de 2017 como mostra a *figura 13*. Observei que, o discurso por parte da EE, é que Remígio tem sido referência para outros

municípios no que refere à execução do Programa, discurso muito forte e amplamente reproduzido pelos gestores e agricultores.

Sobre essa chamada, observamos uma falha na comunicação entre os agricultores e a EEx, principalmente em relação às datas para as entregas dos produtos. Outra questão é que há problemas no fornecimento de alguns alimentos em decorrência da crise hídrica. Vale ressaltar que o município é abastecido com a água que vem da cidade de Areia. Esse problema no fornecimento compromete o cardápio dos alunos e, de acordo com os gestores escolares, são os próprios alunos que reclamam quando o cardápio não é cumprido. Além disso, percebemos a grande dificuldade dos agricultores para a emissão da nota fiscal. A nota só pode ser emitida na coletoria (no município de Areia) ou pela internet no sistema ATF do Estado. Muitos agricultores não sabem utilizar computadores e por isso, buscam auxílio no STR e na EMATER. Porém, essas instituições afirmam que tal procedimento é de competência da Prefeitura, cujo representante explica que, o município é responsável apenas pela emissão da declaração e que compete aos agricultores emitir a nota fiscal.

Figura 13 Reunião de avaliação



Fonte: Trabalho de campo (2017)

Constatamos que desde o mapeamento até a reunião de avaliação, há uma enorme cobrança dos representantes do poder público sobre os agricultores. Embora o processo seja complexo e cansativo, a maioria dos agricultores permanece no Programa. Ao final da reunião, uma agricultora desabafa e dizendo que, se fosse pelo dinheiro eles não estavam ali. Segundo ela, o valor pago pelo PNAE é muito baixo, que o trabalho em grupo é difícil, porém eles estão preocupados com os alunos, com as crianças, com a alimentação que é fornecida para elas, pois também tem filhos e sobrinhos matriculados nas escolas do município.

Em linhas gerais, observamos que todas as etapas foram cumpridas. Porém, faremos algumas considerações para reflexões futuras.

E, primeiro lugar, se a pesquisa de preço é realizada antes do mapeamento, significa que a EEx já dispõe da lista de itens para a merenda escolar. Nesse sentido, o mapeamento da produção parece ser mais uma formalidade, pois embora o agricultor disponha de um item que não conste na lista, dificilmente ele será inserido.

Em segundo lugar, consideramos que o profissional de Nutrição pode ser um elemento crucial para resolução de problemas como: pouca variedade dos produtos ofertados e resistência de alguns gestores e merendeiras em executar o cardápio, pois o objetivo do nutricionista é realizar os cardápios a partir do que os agricultores têm para ofertar, variando os itens de acordo com as necessidades nutricionais dos alunos e respeitando a cultura local. Além disso, este profissional é encarregado de supervisionar se os cardápios estão sendo executados. Durante os anos 2017 e 2018 os cardápios eram elaborados por representante da prefeitura.

Além disso, embora a etapa da amostra de produtos para controle de qualidade seja vista como um momento de confraternização/degustação, esse não é o objetivo proposto pelo FNDE. Essa etapa é de análise da qualidade dos produtos e deve ter uma equipe específica para realizar este procedimento. A delegação dessa tarefa aos fornecedores é, de fato, uma ação abusiva.

Há que se ressaltar, por outro lado, que os grupos de mulheres são o destaque do PNAE no município, tanto pela capacidade de organização quanto pela qualidade dos itens produzidos (bolos, doces, pamonhas e tapiocas), o que aponta para o papel emancipador dessa política pública.

Outra inovação no município é a negociação dos preços com os agricultores, pois a maioria dos municípios realizam de acordo como preconiza o FNDE, ou seja, seguem as etapas. No caso de Remígio, observamos que a negociação é só mais uma etapa acrescida no processo para a formalização de algo que já foi decidido previamente, pois a prefeitura já traz os valores dos produtos e pouca coisa é de fato negociável na etapa do mapeamento da produção.

Finalmente, destacamos a reunião de avaliação, que é algo que não consta nos manuais do FNDE, mas que a prefeitura acrescentou como uma forma de avaliar cada final de chamada, tendo por intuito melhor a operacionalização do Programa no município. Entretanto, embora tenha se discutido muitos problemas ocorridos na Chamada Pública, nenhum encaminhamento foi feito no sentido de sua resolução.

CAPÍTULO 4 – Implementação do PNAE em Remígio

Neste capítulo, nosso objetivo é analisar a implementação do PNAE no município de Remígio, tentando identificar os distanciamentos e avanços entre o que preconiza a legislação e o que é realizado na prática. Além disso, buscou-se compreender como os atores entendem a dinâmica do Programa e intervêm no processo de aquisição de alimentos para a merenda escolar, pois ao instituir a Lei Federal nº 11.947/09, o Programa passou a incluir novos atores e mobilizar toda uma rede de ação que antes não existia. Lembrando que, nessa nova dinâmica, o principal novo ator inserido no processo são os camponeses. Desta forma, o que se pretende é entender como os atores se articulam para alcançar os objetivos do Programa.

Além do acompanhamento da primeira chamada no ano de 2017, descrito no capítulo anterior, acompanhamos quatro reuniões de avaliação²⁸ que chamaremos de décimo primeiro passo. Como vimos no capítulo anterior, o manual do FNDE propõe um roteiro, ou passo-a-passo, que consiste em dez etapas que vai do planejamento orçamentário até o pagamento dos agricultores. O município de Remígio inova ao acrescentar mais um passo na execução do Programa, entendendo que o processo não finaliza com o pagamento aos fornecedores, como de praxe em outros procedimentos de compra governamental. Segundos os gestores, é necessária uma avaliação do processo em busca de identificar os problemas e buscar soluções.

Em Remígio, as compras para a merenda escolar funcionam de forma centralizada, ou seja, é a prefeitura que realiza todas as etapas (recebimento dos recursos, administração e prestação de contas). Para Belik; Chaim (2009, p. 600):

Uma grande vantagem da forma centralizada é a possibilidade de realizar um controle eficaz de todo o processo e garantir que a qualidade dos produtos e dos cardápios seja aplicada em todas as escolas do município. Além disso, a centralização confere um maior poder de negociação da prefeitura frente aos fornecedores, o que pode levar a uma redução de gastos (considerando que o volume de comprar é maior).

Segundo os autores, existe outra forma de operacionalizar o Programa, denominada “escolarização”. Nessa modalidade, a prefeitura envia os recursos

²⁸ Primeira chamada de 2017, segunda chamada de 2017, primeira chamada de 2018 e segunda chamada de 2018.

financeiros para as escolas ou creches e estas se responsabilizam pela execução do Programa na sua unidade escolar.

Seja como for, a realização de reuniões de avaliação, etapa que não consta nos manuais do FNDE, demonstra a capacidade da gestão municipal de criar uma estratégia para tentar superar dificuldades ocorridas durante o processo de aquisição dos alimentos. Neste sentido, a Perspectiva Orientada ao Ator demonstra que:

Os atores sociais não são vistos meramente como categorias sociais vazias (baseadas na classe ou em outros critérios de classificação) ou recipientes passivos de intervenção, mas sim como participantes ativos que processam informações e utilizam estratégias nas suas relações com vários atores locais, assim como com instituições e pessoas externas (LONG e PLOEG, 2011, p. 24).

Como ocorre em outros municípios do país, a execução do PNAE em Remígio é complexa, pois esbarra em muitas dificuldades relacionadas a questões burocráticas, estruturais e organizacionais que impedem que seja executado plenamente. Embora a prefeitura mantenha o controle na execução do PNAE e, portanto, tenha pleno conhecimento de todos os problemas envolvidos, sua postura frente a eles é contraditória, pois pudemos observar nesta pesquisa que os discursos dos representantes da EEx vão no sentido de culpabilizar o agricultor fornecedor quando há falhas no decorrer do processo. Neste capítulo, faremos uma breve exposição do que foi discutido nas quatro reuniões de avaliação, de maneira a esclarecer os detalhes da execução do PNAE em Remígio.

O décimo primeiro passo.

Na avaliação da primeira Chamada Pública, realizada em 17/05/2017, João, o representante da EEx usou da palavra para comentar sobre algumas reclamações das gestoras das escolas sobre o não fornecimento de alguns itens previstos no cardápio (batata doce e jerimum) e em relação à qualidade dos produtos fornecidos (especificamente, a macaxeira). Como justificativa, alguns agricultores relataram problemas na produção por conta da seca. Além disso, a retirada da nota fiscal foi a grande dificuldade relatada pelos agricultores presentes. Segundo a agricultora M.A., ela procurou o STR e EMATER para ajudá-la na emissão deste documento, porém, estes lhe informaram que isso seria de competência da prefeitura.

A responsabilidade de retirada da nota é do agricultor e não da prefeitura, diz o gestor. Além disso, o esvaziamento na reunião acaba sendo motivo para o representante ressaltar a obrigação do município e da responsabilidade dos agricultores dentro do processo. Segundo João, não pode haver falha na comunicação entre os agricultores e a Casa da Merenda, por isso, cada um deve assumir seus compromissos. Reafirma a importância da reunião de avaliação, que é o diferencial do município em relação a outras prefeituras, pois segundo ele:

Era muito mais prático pra mim, enquanto Entidade Executora, não fazer essa reunião com vocês. Pouparia meu tempo! Eu poderia estar fazendo outras atividades, só que aí, sai da ideologia que a gente tem! Pois não seria um processo participativo, seria um processo que, vinha lá de cima né, com as cláusulas e a gente ia só seguir. E não seria o diferencial. A gente faz dessa forma porque acredita que dá certo desta forma.

Diante da fala do representante, a agricultora A. A. diz que se fosse pelo dinheiro, eles não estavam ali, porém eles se preocupam com os alunos.

Na reunião de avaliação da segunda Chamada pública, realizada em 17/11/2017, o representante iniciou sua fala dizendo que a prefeitura “faz milagre”, referindo-se que do valor repassado pelo governo federal “não sobra nada”. Diferente da reunião anterior, observamos que nessa há um número grande de participantes, inclusive de alguns secretários municipais, sem dúvida devido à presença do prefeito na reunião.

Com uma participação rápida, o prefeito falou dos projetos futuros para o PNAE no município e disse que pretendia ampliar as compras para a rede de saúde e implantar a escola integral, pois com mais crianças na escola, há a necessidade de fornecer mais refeições. Finaliza com uma questão: “E a gente nunca consegue chegar nos 50%, porquê? Temos que fazer uma avaliação”. De imediato, um agricultor responde: “falta a prefeitura comprar”. Logo em seguida, João rebate a fala do agricultor dizendo que, “não adianta falar que a prefeitura não quer comprar do agricultor. Nos outros municípios não se discute o preço, já vem pronto. Pelo edital não era para ter três grupos, pois seria avaliado o menor preço de um deles. O bolo é um produto beneficiado”.

A falta de produtos para a merenda também foi outro tema discutido, especialmente o feijão verde. O cerne da questão é que a prefeitura só compra o feijão de molho os agricultores só o vendem na fava. Segundo o secretário de educação, são

mais de mil alunos no município, “*é muito aluno para a merendeira debulhar feijão verde*”, afirmou.

Na reunião de avaliação da primeira Chamada Pública de 2018, realizada em 08/08/2018, o discurso de João foi de escutar as demandas dos agricultores. Iniciou a reunião da seguinte forma: “*Hoje a gestão quer ouvir os agricultores*”. “*O que falta melhorar?*” Diante do silêncio dos agricultores, o gestor insistia: “*o que foi essa 1ª chamada do PNAE?*”. Um agricultor diz que foi bom. João relata que esse agricultor, ao entregar seus produtos passou alguns quilos e ele doou para o PNAE. O agricultor confirma e diz que é “*barriga cheia*”.

Após ressaltar o belo gesto do agricultor, o representante fez algumas observações: primeiro, enfatizou que a amostra faz parte do processo e é um critério de eliminação; segundo, alertou os agricultores dizendo que eles devem ter responsabilidade. Ressaltou que não era de sua responsabilidade (prefeitura) ficar ligando para o agricultor para avisá-lo sobre as etapas do processo. Acrescentou que os novos agricultores deveriam estar cientes da responsabilidade de fornecer ao PNAE e que os antigos deveriam melhorar. Em outro momento, João alertou os agricultores sobre a emissão das notas até o dia 15 de agosto, caso contrário, receberiam o pagamento somente no mês seguinte. Além disso, reforçou a questão dos documentos e os orientou para que no momento de preencherem as informações sobre quantidades dos produtos, só colocassem a quantidade de que realmente dispõem.

Como relatado na 2ª chamada de 2017, a prefeitura não conseguiu comprar o item feijão verde. Novamente foi perguntado aos agricultores se estes tinham o produto para fornecer. Os agricultores não manifestaram interesse por dois motivos: o feijão tem que estar debulhado e muitos não têm a quantidade suficiente para atender ao PNAE. Sobre essa questão, há dois pontos a serem considerados: 1) os cardápios nas escolas são padronizados, isso talvez explique o porquê de a prefeitura não comprar quantidades menores; e 2) além da questão de ter que entregar o produto debulhado, o agricultor não arrisca em dizer que tem o produto na quantidade exigida pela EEx, pois corre o risco de não ter o produto e perder o contrato.

Esse segundo ponto é importante pois mostra que o agricultor tem o discernimento dos riscos que podem correr ao colocar mais produtos nos projetos, sem

garantias de que vai ter a quantidade exata para entregar. Com efeito, Abramovay (2012, p. 96) afirma que os agricultores, “não optam por maximizar seus lucros em situações em que ganhos adicionais seriam eventualmente possíveis, se houver em torno de tais ganhos o risco de perdas que impliquem a redução do produto aquém da subsistência”.

Além dessas questões, há uma insatisfação por parte de alguns agricultores em relação à negociação dos preços dos produtos. Um agricultor reclama que só aumentam os preços dos bolos e dos produtos *in natura* não. João explica que no caso dos produtos dos grupos de mulheres tem a questão do valor agregado e das distâncias para a entrega, pois os que fornecem *in natura* entregam na Casa da Merenda e os grupos de mulheres fornecem diretamente nas escolas.

No capítulo anterior, a etapa da amostra dos produtos para controle de qualidade (8º passo) estava sendo realizada nos assentamentos e nos sítios com o objetivo de os agricultores conhecerem os locais de produção uns dos outros. Porém, foi anunciado pelo representante João que, a partir de então, a amostra seria realizada na cidade, pois antes eram os agricultores que avaliavam a qualidade dos produtos e, a partir daquele momento, seriam os gestores das escolas que realizariam essa tarefa. O representante da prefeitura acrescentou que a mudança teria por finalidade estimular a participação dos gestores no processo. Um agricultor sugere que continue sendo realizada nos sítios para a prefeitura não levar “*gato por lebre*”. Outro agricultor denuncia dizendo que tem agricultor usando veneno na produção.

Nesta reunião de avaliação da segunda Chamada Pública de 2018, realizada em 18/12/2018, observamos que, pela primeira vez, a prefeitura traz a prestação de contas impressa e entrega aos agricultores. O tema que consumiu quase toda a reunião foi a questão da emissão da nota fiscal. Os agricultores relataram ter muita dificuldade para emitir a nota. Além disso, relataram problemas nas senhas e que todos os meses o Sistema cancela a senha e os agricultores têm dificuldade para renová-la. Diante disso, muitos agricultores encontram na EMATER o único lugar que possui uma pessoa capacitada para emitir a nota. Além disso, os agricultores buscam outras formas (*lan house*, amigos, agricultores mais experientes no PNAE, etc.) para pedir ajuda na emissão do documento.

Segundo João, a EMATER não teria obrigação de emitir a nota, pois sua emissão é de responsabilidade do agricultor, por meio do sistema *on line* disponível para essa finalidade. Nesse momento, João ressaltou que os agricultores deveriam cumprir a sua parte e disse que o sindicato deveria ajudá-los. A agricultora M.A. disse: *“vou ao sindicato sugerir que algum funcionário aprenda a emitir as notas”*. Outra agricultora disse que *“a EMATER não faz favores e que na instituição só tem uma pessoa capacitada para realizar este serviço”*. João reafirmou que o Sistema não é de reponsabilidade da prefeitura e que o agricultor teria que agradecer à EMATER, pois se a prefeitura não fosse flexível o agricultor não estaria fornecendo. Finalizou essa questão dizendo que, *“se a prefeitura não quiser comprar do município ele não compra, pode comprar de outro município”*. Após as falas de João, um agricultor diz que *“quem faz a chamada são todos”*.

Essa e outras questões levantadas nas reuniões de avaliação demonstram pontos contraditórios na postura de diálogo da prefeitura com os agricultores fornecedores do PNAE no município. Destarte, finalizaremos essa seção com algumas considerações sobre as questões mais ressaltadas pelos atores envolvidos para a devida de execução do PNAE em Remígio.

Em primeiro lugar, como percebemos, o problema na emissão da nota fiscal não é novo e, até o final de nossa pesquisa, nenhuma solução fora encontrada para resolvê-lo. Embora o discurso da gestão seja de ouvir as demandas dos agricultores, quando estas são apresentadas, a EEx não propõe nenhuma solução e se isenta de qualquer responsabilidade. Além disso, esse problema mostra a situação de vulnerabilidade do agricultor, que corre o risco de não receber o pagamento em decorrência de um problema burocrático.

Outro problema constatado refere-se à DAP, pois seis agricultoras tiveram suas DAP canceladas e não forneceram ao Programa na segunda Chamada de 2018. Segundo João, com a mudança no prazo para a renovação do documento que era de três anos para um ano²⁹, muitos agricultores perderam o prazo. Esse fato demonstra a ausência dos representantes dos agricultores no sentido de orientá-los quantos aos prazos para cadastramento do documento.

²⁹D.O.U – Portaria nº 523, de 24 de agosto de 2018.

Além disso, alguns agricultores não fecharam o contrato, pois tiveram problemas por conta de uma praga na plantação e outro desistiu porque seu produto (macaxeira) estava ruim para o consumo. Embora a EMATER tenha estado presente em vários momentos da chamada como um importante articulador, observamos que problemas relacionados com a produção têm sido recorrentes, e nenhuma solução ou diálogo sobre o assunto foi posto em discussão pela organização.

Observamos, ainda, que os discursos dos gestores nas reuniões sempre giram em torno de duas questões: a primeira é alcançar a compra dos 30% ou superá-la, e que, portanto, isso só será possível através do comprometimento de todos. Esse discurso é bastante reproduzido pelos agricultores. Em dado momento da última reunião, a agricultora S. B. fala que *“é importante superar os 30% e de honrar os compromissos, mesmo sacrificando meus dias de folga”*. Essa fala demonstra uma dimensão do modo de vida camponesa, pois mesmo a agricultora estando inserida nessa perspectiva mais mercadológica, ela guarda os valores da honra da palavra que é um traço marcante do campesinato. Corroborando com essa ideia, Woortmann (1990, pp. 16-17) afirma que:

Um movimento que se dirige a uma dimensão da modernidade pode ser, ele mesmo, necessário para que haja um outro movimento, o de reconstituir a tradição. A estrada principal que conduz a modernidade (individualização, secularização, racionalidade) abre variantes que reconstroem a ordem tradicional, ou a exacerbam, como nos chamados “movimentos messiânicos” e nos milenarismos. Outras vezes, e pelo engajamento *no turpe lucrum* que se consegue realizar estratégias voltadas para o valor aristotélico do trabalho honrado...”.

A segunda questão é sobre a atuação da gestão municipal em relação a execução do PNAE. Para os gestores, Remígio é um exemplo e tem servido de modelo para os demais municípios do Território. Esse discurso também é reproduzido pelos agricultores, como mostra a fala do agricultor J. N. que diz: *“no município há uma democracia em relação ao processo”*. Além disso, ele relata que, *“no PNAE estadual, é tudo no envelope fechado, se faltar documento e o agricultor não entregar na data, perde a chamada”*. Continua, *“cada um deve honrar os compromissos para não atrapalhar o processo. É uma honra participar do PNAE”*, afirmou.

Apenas um adendo sobre a fala do agricultor J. N. Ao longo da pesquisa, percebemos que os homens evitavam falar nas reuniões e em raríssimas vezes questionavam. Porém, nas últimas três reuniões de avaliação, era possível observar um descontentamento geral por parte deles, com exceção do seu J. N. na última reunião.

Essa frustração talvez seja porque a produção da agricultura (produtos *in natura*) esteja perdendo cada vez mais espaço na chamada para os produtos processados. Seu J. N. parecia ser o único o agricultor feliz. Ele fornece as polpas de frutas para a merenda escolar, que inclusive, compra as frutas dos agricultores. Diante disso, concluímos que o Programa em Remígio pode estar sofrendo um processo que Ploeg (2008, p. 52) denomina de descampesinização que é “um enfraquecimento, erosão ou até desaparecimento de práticas camponesas e da racionalidade associada a elas”. Na *figura 14*, temos as imagens das reuniões de avaliação com o resumo dos temas abordados.

Figura 14 Reuniões de avaliação do PNAE em Remígio



FONTE: Pesquisa de campo, 2018.

A partir do que foi observado e dos relatos dos atores durante todo o processo, nossa percepção sobre as reuniões de avaliação é que elas não cumprem o seu objetivo, que é de resolução dos problemas ocorridos durante o processo das Chamadas Públicas. Ao longo dos últimos dois anos, alguns problemas se repetem e, especificamente, no caso da emissão das notas fiscais, não há nenhuma perspectiva de que ele será resolvido. Embora a EEx afirme que a questão da nota não é de sua competência, esse problema afeta todo o processo de aquisição, inclusive vai desestimulando o agricultor de fornecer para o Programa.

De fato, da primeira chamada de 2017 para a segunda chamada de 2018, o número de agricultores/fornecedores caiu de 38 para 30, respectivamente. Claro que tem várias questões envolvidas (problemas na DAP, praga na plantação, quantidade

insuficiente, etc.), mas é evidente que o Programa beneficia menos famílias camponesas. Além disso, há uma cobrança demasiada sobre os agricultores para que tenham mais responsabilidades e que cumpram sua parte no processo e pouca cobrança sobre a atuação do poder público.

Observamos durante a pesquisa que nenhum representante dos agricultores esteve presente em qualquer etapa do PNAE. Segundo João, é possível que o representante do STR não tenha gostado da mudança de local das reuniões do PNAE, que antes eram realizadas no sindicato. No mais, os agricultores têm que “suar” para conseguir retirar a nota fiscal. Neste caso, eles recorrem à EMATER que, segundo eles, tem sido parceira quanto a esta questão. A falta de determinados itens para a composição do cardápio tem sido outro entrave no PNAE em Remígio. Nesse caso, seria importante que o município tivesse uma nutricionista, pois esse profissional adaptaria os cardápios de acordo com a produção local.

Diante do exposto, concluímos que apesar de ser um avanço, as reuniões de avaliação, que denominamos de “décimo-primeiro passo” estão muito aquém do seu objetivo que é solucionar os entraves das compras do PNAE no município, pois os mesmos problemas se repetem ano a ano. Além do mais, embora sejam aparentemente participativas, essas reuniões evidenciam um certo autoritarismo da gestão municipal, que, em meio a autoelogios sobre seu desempenho na execução dos 30% do PNAE, sempre responsabiliza os camponeses sobre os eventuais problemas. Fica parecendo que o bordão, repetido reunião a reunião, de que *“Remígio é exemplo no Território”* seja apenas uma espécie de propaganda para exaltar a gestão municipal, eximindo-a de responsabilidade sobre os problemas apontados, sempre jogados nas costas dos agricultores-fornecedores. É uma estratégia para deixar os camponeses “em dívida” com a prefeitura, fazendo com que eles se convençam de que é deles a responsabilidade sobre todas as dificuldades da execução do Programa no município. Mas, como vimos, há muitas vozes dissonantes entre os camponeses sobre esse assunto.

“Atores hábeis”,

Uma das particularidades observadas em Remígio é que o município dispõe de um local e uma equipe específica para a execução das compras governamentais para a merenda escolar, a Casa da Merenda, criada no ano de 2013 com o objetivo de

intermediar e articular a execução do PNAE entre os camponeses e a EEx. É uma casa adaptada para receber, armazenar e distribuir os produtos destinados à merenda escolar como mostra as *figuras 15, 16 e 17*. No projeto inicial, a Casa da Merenda era constituída de uma equipe para trabalhar na operacionalização do Programa, composta por um coordenador, uma nutricionista, um motorista e um ajudante. A instituição possui um veículo (*Kombi*) para realizar a redistribuição dos alimentos para as creches e escolas municipais.

Figura 15 Casa da Merenda



Fonte: Trabalho de campo (2016)

A ideia para a criação da Casa da Merenda surgiu de uma demanda dos camponeses junto aos gestores públicos do município, exigindo uma maior participação para o fornecimento dos seus produtos para a merenda escolar. Além disso, outros dois fatores foram decisivos para sua criação, que foram: a falta de infraestrutura nas escolas municipais, especialmente, nas escolas rurais que, não dispunham de estruturas adequadas para armazenar os produtos adquiridos dos produtores e a falta de comunicação entre os agricultores e os gestores, dificultando a execução do Programa e diminuindo o interesse dos agricultores em fornecer para o PNAE.

Sobre o quadro de funcionários da instituição, no ano de 2017 o município contava com uma nutricionista do município de Bananeiras – PB, que eventualmente vinha fazer o cardápio da merenda escolar. Em 2016 essa mesma nutricionista esteve presente no curso de capacitação das merendeiras. Faremos uma breve observação sobre a nutricionista. Embora essa profissional tenha feito os cardápios, ela não esteve presente fisicamente em nenhuma das etapas do processo. Lembrando que, para o FNDE a presença física deste profissional é essencial no Programa, pois sua atribuição

vai além da elaboração dos cardápios. O nutricionista precisa participar dos processos para conhecer a realidade dos agricultores, dialogar, conhecer o que produzem, identificar os problemas e estimular os potenciais produtivos dos agricultores (BRASIL, 2016).

Figura 16 Casa da Merenda, armazém



Fonte: Trabalho de campo (2016)

Figura 17 Casa da Merenda, freezers



Fonte: Trabalho de campo (2016)

Além disso, a criação desta instituição também teve como objetivo sanar o problema do estoque, atuando como uma central de armazenamento dos produtos adquiridos dos camponeses. Nesse sentido, a perspectiva orientada ao ator parte da ideia de que, em situações estruturais parecidas, sejam possíveis criar respostas diferentes. Segundo Triches e Schneider (2012, p. 7):

A ação estratégica caracterizar-se-ia por um poder que os atores têm de, mesmo dentro de um modelo cultural ou social dominante, serem agentes hábeis em mudar as circunstâncias para resolver seus problemas de uma forma coerente, organizando seus recursos por meio de uma persuasão ativa em relação aos seus projetos e pela construção de seu próprio padrões de organização.

Nesse sentido, a ação dos atores de Remígio pode ser entendida como uma complementariedade à ação do PNAE, a partir da articulação dos diversos atores com o objetivo de solucionar os problemas ligados à comercialização. Desde a sua criação, a Casa da Merenda é a organização que tem conseguido atrair um número significativo de agricultores para participar do Programa. No ano de 2013 o município contava com treze agricultores fornecendo ao PNAE³⁰. Nos anos seguintes o número de fornecedores foi aumentando, chegando aos 38 agricultores em 2017. Essa capacidade da Casa da Merenda de induzir os demais atores a cooperar, criando um sentimento de coletividade é definida por Flingstein (2007) como habilidade social.

³⁰ Ver Projeto nº: 1. 251270/2015 – IX Edição do Prêmio Prefeito Empreendedor.

Para a agricultora A. A. a instituição é vista positivamente, pois consegue unir os agricultores e é um canal de orientação: “*a gente se juntar para discutir o preço, né! Discutir os produtos, e eu acho que o ponto positivo é ter uma casa da merenda. A gente tem opção de tirar as dúvidas, onde a gente pode chegar lá e pedir uma orientação*”.

Como mencionado, a reunião de avaliação foi uma iniciativa da prefeitura de avaliar cada Chamada Pública e buscar alternativas para melhorar o processo. Mas além dessa inovação, a instituição utiliza uma metodologia na etapa do mapeamento da produção, que é a negociação dos preços. Ocorre da seguinte forma: logo após a EEx ter acesso às informações sobre os recursos do FNDE, o passo seguinte é a realização da pesquisa de preços nos três mercados locais. No dia do mapeamento, ela já tem os valores médios de cada produto e os leva para negociar com os agricultores.

Segundo o manual, após o mapeamento da produção, a EEx deve fazer a pesquisa dos preços, tirar o valor médio de cada produto e publicar na chamada. No caso de Remígio, a prefeitura negocia os preços com os agricultores antes para depois fazer a chamada. Essa metodologia é “vista com bons olhos” como afirmou o representante da EMATER, Marcos. Quando perguntado sobre a execução do Programa no município, Marcos responde:

No município é tranquilo! No município inclusive, é uma coisa inédita, que não há, vamos dizer assim, uma guerra pelos preços ou pelos menores preços, né! Por conta da aceitação da secretaria da Educação em combinar os preços. Combinar assim que eu digo, no sentido de ser uniforme, o preço ser uniforme, né! Pra todos os agricultores. É, não tem aquela guerra de preços, um oferta por um preço menor e outro oferta pelo preço maior, não! Então, há uma uniformidade. E o município aceitando, a secretaria de educação aceitando os preços que sejam razoáveis, que sejam adequados, então, os agricultores também aceitam.

Para a EEx, a negociação dos preços foi uma forma encontrada pela prefeitura de dialogar com os agricultores e que em muitos municípios isso não ocorre. João ressalta que, “*se fosse pelo poder público, não estaria fazendo reunião, mas é obrigatório*” se referindo ao processo de negociação. Essa fala do gestor é ambígua, pois ele representa o poder público que, inclusive instituiu essa etapa que não existe nas diretrizes. No início do ano de 2019, a EEx divulgou nas redes sociais o convite para o mapeamento da primeira chamada do ano e uma das pautas é a discussão dos preços que está em destaque na imagem abaixo.

Figura 18 Convite para reunião PNAE



FONTE: Prefeitura de Remígio, 2018.

A EMATER é uma organização de assistência técnica que, articulada com a Casa da Merenda, busca contribuir para que o PNAE seja executado de forma exitosa no município, participando das etapas de execução do Programa e dando suporte aos agricultores com mais dificuldades relacionadas aos processos burocráticos. Segundo Marcos:

A EMATER se encontra num papel de animar esses agricultores a participarem do PNAE, no acompanhamento da produção agrícola, no sentido de não aplicar somente o preceito da agroecologia, que é não utilizar o veneno. Além de fazer o processo de digitação das propostas, do acompanhamento da definição de preços, da definição do calendário agrícola. Desde o início até o final da elaboração do projeto.

A maioria dos agricultores, principalmente, aqueles com dificuldades em utilizar as ferramentas tecnológicas, encontram na EMATER a única alternativa para resolução de seus problemas. Citamos anteriormente que, um dos grandes problemas enfrentados pelos agricultores está na emissão da nota fiscal e eles recorrem à instituição para ajudá-los. Lembrando que a EMATER também é responsável pelo preenchimento das propostas dos projetos de venda dos agricultores, além de outras atividades desenvolvidas pela instituição. Percebemos que há uma sobrecarga de trabalho por parte dos extensionistas no município, porém, na maioria das vezes que os agricultores procuram a instituição eles são atendidos. Sobre as dificuldades enfrentadas pelos extensionistas em Remígio Marcos afirma que:

Em todo o canto acredito que tem essa dificuldade, a mão de obra dos extensionistas, a quantidade de extensionista no município é muito pequena. Você vê aqui em Remígio, extensionistas que trabalham diretamente com o agricultor na parte de produção só são dois. Eu tenho um engenheiro agrônomo e veterinário e uma assistente social. Então, é muito pouco para um município como Remígio. Agora, isso não impede a gente de certa forma, principalmente, através de reuniões, de encontros, de um atendimento mais dirigido a uma coletividade, que a gente consiga contemplar as pessoas que estão necessitando de informação.

Embora os extensionistas se esforcem para atender a todos, nem sempre conseguirão por conta de muitas atividades que lhes são atribuídas. Alguns problemas poderiam ser amenizados se os agricultores pudessem contar com sindicato. Com a ausência do sindicato na execução do PNAE, a EMATER tem se tornado a principal organização de suporte aos camponeses. Em análise, percebe-se que a organização tem trabalhado mais no sentido de resolver problemas burocráticos do que os ligados à produção. Em dois momentos da pesquisa (mapeamento e reunião de avaliação) percebemos que embora os agricultores relatem problemas nas suas plantações, seja por questões climáticas ou devido às pragas, não existe nenhuma discussão em torno de pensar alternativas para resolver o problema. Ao analisar o papel da extensão rural no Rio Grande do Sul, Balém (2015, p. 198) percebeu que essa forma de atuação da EMATER/RS é mecanicista e simplista, pois:

O problema da orientação técnica para os cultivos tem sido trabalhado como a possibilidade de sanar as dúvidas dos agricultores. Assim, se eles têm questionamentos, devem ir ao escritório da Emater-RS e consultar os técnicos, que, supostamente, estariam lá para atendê-los. É uma forma mecanicista e simplista de perceber a situação, partindo do princípio de que todos os problemas relacionados aos cultivos seriam resolvidos com orientação técnica disponibilizada, no escritório, pelos extensionistas, já que os mesmos argumentam não ter tempo para um trabalho de acompanhamento a campo.

Ao acompanhar as reuniões de avaliação, ouvimos muitos relatos de camponeses que estavam enfrentando dificuldades em fornecer para o PNAE devidos aos problemas nas plantações. O problema da seca na região foi um dos fatores relacionados à questão da baixa produção de alimentos, além disso, alguns produtos colhidos apresentavam má qualidade. A praga na plantação foi um dos motivos que levou um agricultor a desistir da segunda chamada do PNAE em 2018. Somando a tudo isto, tem as denúncias de que alguns agricultores que fornecem ao Programa estariam utilizando agrotóxicos na plantação. Todos esses problemas relatados pelos agricultores e que ainda não foram sanados, têm refletido na execução do PNAE. Percebemos que a falta de produtos (*in natura*) para a merenda escolar é resolvido pela substituição por produtos processados.

Ao observar as duas primeiras chamadas de 2017 e 2018, é possível verificar que o Programa no município vem enfrentando problemas na aquisição de alimentos. No *quadro 2*, podemos observar a pouquíssima variedade de frutas, verduras e legumes nas chamadas públicas do PNAE em Remígio.

Quadro 2 Produtos por chamada em 2017

1º Chamada/2017 Produtos	Pimentão; coentro; jerimum; batata doce; macaxeira; banana; laranja; Polpa de frutas (sabores diversos); couve; cebola; bolos (sabores diversos), tapioca; pamonha.
1º Chamada/2018 Produtos	Jerimum; batata doce; macaxeira; banana; laranja; Polpa de frutas (sabores diversos); cebola; pimentão; coentro; couve; feijão verde (debulhado); bolos (sabores diversos), tapioca; pamonha.

FONTE: Pesquisa de Campo, 2018.

A casa da merenda e a EMATER em Remígio se mostraram como importantes articuladores do PNAE, pois conseguem unir diversos atores ligados à compra institucional. A partir da formulação de Flingstein (2007), podemos considerar essas duas organizações como “atores hábeis”, pois eles são capazes de mobilizar e definir ações em prol de um projeto coletivo que é o PNAE. “Essas ações de interesse coletivo são imprescindíveis para construir o mercado institucional e outros mercados locais para a AF” (BALÉM, FIALHO e SILVA, 2016, p. 142).

Porém, no que se refere a solucionar os entraves relacionados ao Programa, suas habilidades parecem ser limitadas. Relembrando a fala de um agricultor que disse, “*quem faz a chamada são todos*”, é preciso que cada um reconheça o seu papel no processo. Em vez de culpabilizar um ou outro, é necessário reconhecer que existe um problema e que este precisa ser discutido. Compreender a realidade do município e seus problemas pode ser um passo (que não está nos manuais do FNDE) para se avançar na construção da solução. Por fim, percebeu-se que no caso do ator Casa da Merenda, tem se buscando uma outra alternativa para solucionar a questão do cumprimento da Lei. Isso é constatado pelo o aumento de aquisição de produtos processados da agricultura familiar e a diminuição de alimentos *in natura*. Fica uma questão para reflexão: esses produtos processados (bolos, tapiocas, pamonhas e polpas) estão suprimindo as necessidades nutricionais dos alunos ou estão servindo apenas para cumprir a Lei dos 30%?

A Mulheres do PNAE

Percebemos uma presença expressiva de mulheres que fornecem para o PNAE em Remígio e uma forte articulação delas para acessar outros mercados. No ano da pesquisa (2017), forneciam para o Programa 23 camponesas. Foi aplicado um questionário socioeconômico e, das 23, 18 responderam. Suas idades variam entre 19 e 60 anos, sendo que a maioria delas são solteiras e com filhos e recebiam o benefício do Bolsa Família.

Em relação à escolaridade, sete não possuem o ensino fundamental completo e as demais possuem algum grau maior de escolaridade, que varia entre ensino fundamental completo até ensino superior incompleto. Sobre as fontes de renda, a maioria das camponesas não quiseram informar. Acredito que diante do contexto político nacional em que foi aplicado o questionário, onde muitas políticas para a agricultura familiar estavam sofrendo cortes do governo federal, elas ficaram receosas em responder.

Atualmente, existem três grupos de mulheres (Margaridas, Queimadas e Vitoriosas) que fornecem bolos, pamonhas e tapiocas para a merenda escolar. Cada grupo possui uma cozinha própria dentro dos assentamentos onde vivem e todas fizeram curso para a fabricação dos bolos. No ano de 2017 os três grupos tinham vinte agricultoras fornecendo ao Programa. Ao serem abordadas sobre como tiveram conhecimento do PNAE, duas agricultoras relataram:

Meu esposo já participou antes, acho que em 2014. Só que era um processo totalmente diferente, né? Aí eu não me interessava muito. Só quem fornecia era ele. Aí depois, quando eu fui encontrar pessoas para ter informação e saber como funcionava, principalmente a questão dos bolos e tapiocas, eu me interessei muito porque o modo de a gente participar é bem dinâmico. Aí eu gostei (Agricultora, A. A.).

A M. A. tem um grupo de mulheres e aí, ela fez o convite para eu participar do grupo. Aí eu vi uma oportunidade também de tá me engajando e também de ser uma fonte de renda. Você sabe, e como muitos devem saber que, infelizmente, é muito difícil para um jovem, ainda mais do campo, ter uma renda. E aí, foi uma porta que eu vi, e assim, muitos me incentivaram a entrar no mercado do PNAE (Agricultora S. B.).

A possibilidade de ter uma renda extra para complementar o orçamento da casa foi um dos fatores relatados pelas agricultoras para vender ao PNAE. Além do mais, após a criação dos grupos, elas ganharam notoriedade dentro e fora do município pela

fabricação dos bolos e fornecem seus produtos para eventos na região. Essas diversas atividades desenvolvidas pelas agricultoras é denominada de pluriatividade. Segundo Wanderley (2003, p. 52) a “pluriatividade seria, neste caso uma estratégia da família, com a finalidade de – diversificando suas atividades, fora do estabelecimento – assegurar a reprodução desse e a sua permanência como ponto de referência central e de convergência para todos os membros da família”.

As vendas para o governo municipal são uma das estratégias usadas pelas camponesas de Remígio para reprodução do seu modo de vida. Na busca de acessar esse novo mercado, elas se uniram e formaram grupos. Muitas camponesas relataram dificuldades no início da formação dos grupos, mas encontraram apoio em outras agricultoras. Como relata M. A.,

Olha, assim que eu entrei... você sabe que aonde a gente trabalha tudo tem desta. Eu chorei, eu pensei em desistir só que o meu marido, junto com minhas colegas, falaram não, não, não desista! Não desista! Aí eu fiz uma cozinha para mim.

Ao se inserirem nos mercados institucionais, as camponesas precisam se adequar às regras impostas, como os prazos para entregas de documentos, dos produtos, atender requisitos sanitários para a fabricação etc. Muitas camponesas sacrificam seus horários de descanso para cumprir os contratos. Nesse sentido, A. P. relatou que:

O grupo tem trabalhado incansavelmente para fornecer ao PNAE e para outras entidades. Dormíamos debaixo da mesa, na cozinha para poder cumprir o contrato. Estamos em um momento difícil e não podemos perder tempo. Devemos honrar com o contrato. A gente se valoriza nesse espaço.

Na fala da camponesa percebemos sua preocupação e das demais camponesas diante das investidas contra a agricultura familiar. Além dos cortes no PAA, a mudança no prazo da renovação da DAP é entendida como tentativas dos governos pós-golpe de 2016 de enfraquecimento da categoria. As agricultoras demonstram que, além do comprometimento com o Programa, são capazes de alcançar outros mercados através do trabalho em equipe e da qualidade dos produtos que produzem. Nesse sentido, Ploeg (2008, p. 299) afirma que:

Mesmo quando as circunstâncias diretas implicam privação e desespero, o princípio camponês contém esperança. A esperança de que, através do trabalho, da cooperação e de ações conjuntas e/ou lutas abertas, o progresso pode ser construído. O princípio camponês permite que os atores envolvidos ultrapassem as imediações do contexto.

Para o autor, o princípio camponês significa “enfrentar e superar as dificuldades para construir as condições que permitem a condição de agente” (2008, p. 299). Nesse sentido, podemos observar que a prática das agricultoras como o cultivo de alimentos sem agrotóxico, agregar valor aos produtos (qualidade) e de identidade como orgulho camponês com objetivo na segurança alimentar dos alunos e da família, são formas de resistência. Além de fornecer para o PNAE, as camponesas vendem seus produtos nas feiras do município (feira livre e agroecológica), além de vender seus bolos para outras instituições e eventos na região. Nesse sentido, Balém (2015) afirma que o PNAE é uma importante ferramenta para construção de outros mercados em circuitos curtos. O mercado institucional não se encerra em si mesmo, ele desenvolve novas capacidade de os agricultores se relacionarem com outros mercados locais e regionais.

No que diz respeito ao gerenciamento das cozinhas, cada grupo tem autonomia para fazê-lo. Por exemplo, no grupo das Margaridas é descontada uma porcentagem para a mulher que falta, mas que é muito raro isso acontecer, relata uma camponesa pertencente ao grupo. Porém, nos casos de doença a ausência é justificada. Uma agricultora do grupo Vitoriosas diz que “*não se desconta, porém, a mulher que faltar terá que repor a falta trabalhando outro dia*” (nesse grupo, as mulheres trabalham em dias alternados). Além disso, as cozinhas são tidas não apenas como um lugar para a fabricação dos alimentos, mas como espaço de interação. Não são espaços pensados apenas para produzir e vender, mas como espaços de sociabilidade para cada mulher que participa dos grupos. Portanto, pode-se observar nos grupos de mulheres um processo de construção coletiva para alcançar novos espaços para a venda de seus produtos, mas também de uma busca por autonomia.

Há um processo de construção de conhecimento, de emancipação dessas agricultoras conforme relatado por uma delas, “*hoje a gente tá vendo que tem três grupos, isso é muito importante para o município porque as mulheres estão ganhando autonomia*”. A organização é importante para se construir novas habilidades, novas consciências, novos aprendizados, e se tornarão efetivos se forem construídos coletivamente (BALEM, FIALHO e SILVA, 2016).

O grupo As Margaridas foi o primeiro a ser formado e o que mais tem ganhado projeção dentro e fora do município. A partir dessa experiência, os outros dois grupos surgiram. Antes da formação, as camponesas já forneciam produtos (frutas, verduras e

legumes) para o Programa e ainda fornecem. É importante destacar que, todos os grupos têm ganhado notoriedade no município, porém as Margaridas por serem pioneiras, alcançaram mais visibilidade. Em uma das reuniões de avaliação, uma representante das Margaridas relatou: *“Em todos os lugares que as Margaridas vão, são reconhecidas. Foi a partir do PNAE que conseguimos nos estruturar e outros grupos foram criados. Somos reconhecidas e temos até documentário”*.

No ano de 2015, foi realizada uma oficina no município de Campina Grande – PB com as agricultoras do Polo da Borborema e uma *chef* de cozinha especializada em confeitaria. O objetivo da oficina era de promover a troca de práticas e saberes tradicionais das agricultoras da Borborema e o conhecimento técnico da *chef*. Além de conhecimentos adquiridos por ambas, a oficina resultou em um documentário sobre a experiência do grupo de mulheres As Margaridas, intitulado *“Da dureza à doçura”*, que foi exibido pela *chef* em um evento de gastronomia em São Paulo³¹.

Os grupos de mulheres têm buscado cada vez mais melhorar a fabricação de seus produtos para alcançar outros mercados. Todo esse investimento não está ligado somente ao retorno financeiro. A preocupação na qualidade dos produtos fornecidos ao Programa tem a ver com ideia de soberania alimentar, da importância de produzir produtos de qualidade, pois seus filhos e os filhos das outras camponesas serão beneficiados. A agricultora M. A. relatou que *“no sítio se vê a alegria das crianças quando o bolo ou a tapioca chega. Na cidade é mais fácil comprar bolo, no sítio é mais difícil”*.

O PNAE tem proporcionado a essas agricultoras, além de uma alternativa de renda, uma autonomia. A possibilidade de ter o próprio dinheiro para muitas camponesas é sinônimo de liberdade. Quando questionada sobre qual seria o ponto positivo do Programa, a agricultora M. A. responde: *“O ponto positivo é que hoje eu tenho minha liberdade, minha autonomia, tenho o meu dinheirinho, dá para comprar as coisas que eu preciso”*.

Além do empoderamento econômico, muitas agricultoras relataram que nos seus espaços de trabalho são elas que comandam. Durante a amostra de produtos em 2017, a agricultora M. A. faz a seguinte indagação: *“Já pensou se as mulheres que estão*

³¹Ver em: <http://aspta.org.br/2015/11/agricultoras-do-polo-da-borborema-trocam-receitas-e-conhecimentos-com-chef-de-cozinha-especializada-em-confeitaria/>, Acesso em: dez./2018.

organizando o grupo têm um homem por trás?”. Ela relata que participou de um programa destinado às mulheres, mas quem mandava eram os homens. Porém, nas cozinhas comunitárias, ela tem percebido algo diferente, a autonomia das mulheres, *“elas que lutam para construir, pra reformar, se vira pra tudo”*. Ao longo das últimas três décadas ocorreram muitas mudanças políticas sociais e culturais para combater as desigualdades sociais e de gênero no Brasil, além disso, houve a promoção das mulheres a participarem dos espaços de poder e decisão. A fala da agricultora nos mostra quão importante são as políticas públicas, pois elas colocam em cena atores que viviam no anonimato.

Por muito tempo as tarefas exercidas pelas mulheres dentro da unidade produtiva foram reduzidas a status de ajuda, do que trabalho efetivamente (KERGOAT, 2009; GARCIA, 1992). Hoje as agricultoras podem participar das diversas políticas públicas, acessar linhas de créditos em seu nome através da DAP. Todas essas conquistas fazem com que suas atividades passem a ser reconhecidas como parte da estratégia de reprodução camponesa e não uma mera ajuda. Embora tenhamos relatos de agricultoras conquistando espaços, seja nos mercados ou no meio social, ainda há mulheres que encontram dificuldades ou são privadas de participarem das políticas públicas. Na última reunião de avaliação de 2018, a agricultora A. A. relatou que na comunidade onde vive, *“poucas mulheres participam do Programa, pois os homens não deixam”*.

A partir da inserção das mulheres no PNAE e da criação dos grupos de mulheres, elas foram adquirindo autonomia econômica e poder nas decisões relacionadas às atividades desenvolvidas nas cozinhas. Além disso, as agricultoras de Remígio (e do Território da Borborema) têm se envolvido cada vez mais nas lutas sociais através do Polo Sindical da Borborema e a AS-PTA. Em 2018, as duas instituições realizaram a IX Marcha pela Vida das Mulheres e pela Agroecologia com o objetivo de denunciar o machismo e a violência contra a mulher e de reafirmar a importância do papel das mulheres agricultoras na produção de alimentos³².

Para Freire (2015), a Marcha é o momento de denunciar a violência contra as mulheres e de visibilizar as desigualdades de gênero ocorridas no meio rural. Desde a

³²Ver em: <http://aspta.org.br/2018/02/para-denunciar-o-machismo-agricultoras-da-borborema-na-paraiba-marcharao-pela-nona-vez-no-dia-internacional-da-mulher/>

sua primeira edição, em 2010, o movimento vem crescendo em número de participantes. Segundo Freire (2015, p. 11e12), a Marcha tem se mostrado:

Um movimento positivo de retroalimentação entre os processos de experimentação e politização do trabalho. Se, no início da trajetória, era a base de experimentadoras que saía às ruas, hoje a Marcha é também um ponto de partida para que muitas passem a procurar seus sindicatos para se integrar ao trabalho com a Agroecologia.

Observamos que as camponesas que estão nos grupos parecem ser mais empoderadas social e politicamente. A criação dos grupos é o resultado do empoderamento das mulheres que podem decidir sobre como e quando realizar suas atividades e a cozinha é materialização de uma mobilização, de um projeto exclusivamente feminino. De fato concordamos com Oliveira (2004, p. 66) que “o empoderamento consiste na importância de aumentar o poder e controle sobre as decisões e problemáticas que determinam a vida”.

A Lei 11.947 em Remígio

Como dito anteriormente, a forma de gestão do PNAE em Remígio é centralizada, ou seja, a prefeitura recebe os recursos do FNDE e executa o Programa. Ao longo da pesquisa e da participação em algumas reuniões no Território da Borborema, observamos que os discursos em relação à execução do Programa no município são bastante positivos. Existe um discurso entre as organizações, gestores municipais e os diversos atores do Território da Borborema que Remígio é um exemplo para os demais municípios, pois cumpre a Lei 11.947 que se refere aos 30% de compra de alimentos da agricultura familiar. Mas afinal, qual é a situação do município em relação ao cumprimento da Lei?

Uma das grandes dificuldades enfrentadas na pesquisa foi encontrar dados atualizados sobre os valores executados na compra de produtos da agricultura familiar. Nos sites oficiais (FNDE e EMATER/PB) encontramos informações até o ano de 2016. No ano de 2017 que é o recorte temporal da pesquisa, os dados disponíveis são da prefeitura de Remígio. Neste caso, tivemos acesso apenas aos projetos da primeira chamada de 2017 e, portanto, não temos como afirmar se o município conseguiu cumprir o que preconiza a Lei 11.947 no ano da pesquisa, embora, o representante da Entidade Executora afirme que conseguiram ultrapassar os 30% das compras da agricultura familiar.

Na *figura 17*, temos os dados da execução do Programa nos anos de 2011 a 2016. Diferente dos discursos de alguns atores do município e do território, o que se observa é um desempenho negativo das compras governamentais. A prefeitura só conseguiu alcançar o percentual dos 30% nos anos de 2013 e 2015. Esse dado de 2013, pode estar relacionado à chegada do novo ator, a Casa da Merenda. Embora a organização venha se destacando quanto ao seu papel de articulador e mobilizador juntos aos agricultores, ainda existe uma grande dificuldade na operacionalização do Programa. Esses entraves foram apontados anteriormente nas reuniões de avaliação (muita burocracia, falta de produtos, valores pagos muito baixos) podem ser um dos motivos para que outros agricultores não queiram vender ao PNAE.

Além disso, a falta do profissional de nutrição pode ser um dos grandes empecilhos para que o Programa se efetive, pois, como observamos das chamadas de 2017 e 2018, não existem muitas variedades de produtos *in natura*. A falta de estrutura é outro problema relatado pelo representante da EEx que impedem que novos itens sejam adquiridos pelo Programa.

Durante a pesquisa, observamos que os camponeses até oferecerem outros produtos (frutas principalmente), porém, como as escolas não dispõem de estrutura de armazenamento adequadas, o resultado pode ser observado na própria chamada pública onde a prefeitura compra menos produtos frescos e mais processados. Diante disso, acreditamos que tanto a chamada pública quanto o cardápio, são elaborados em função da falta de estrutura nas escolas do município e não pela questão nutricional.

Essas dificuldades que se apresentam na execução do Programa não ocorrem apenas em Remígio. Tratam-se de entraves de nível nacional. Várias pesquisas sobre o PNAE têm demonstrado problemas na sua operacionalização e na dificuldade que muitos agricultores enfrentam para acessar ou continuar nesse tipo de mercado, pois a nova forma de aquisição pública impõe aos agricultores a necessidade de se adequarem às exigências do Programa. Nesse sentido, algumas dificuldades vão surgindo no decorrer do processo, tais como: a burocracia no processo de venda e de logística tornando difícil a efetivação do contrato entre os agricultores e o Poder Público, levando a desistir de vender para o Programa (CANIELLO, CANIELLO e MELO, 2016; PAULI, SCHULZ e ZAJONZ, 2016; TRICHES, 2015); estruturais, pois a maioria das escolas não possuem infraestrutura para armazenar toda a produção adquirida para a

merenda escolar limitando a aquisição de gêneros alimentícios *in natura* (LOPES, 2017; OLIVEIRA, 2016); poucas ou total ausência do profissional de nutrição tem sido outro entrave do PNAE. A ausência deste profissional acaba comprometendo um dos principais objetivos do Programa que está relacionada a questão nutricional dos alunos (LOPES, 2017; CANIELLO, CANIELLO e MELO, 2016); a extensão rural que tem atuado mais na mobilização dos agricultores do que nos sistemas produtivos (BALÉM, FIALHO e SILVA, 2016); por fim, a má vontade política em adotar medidas que venham a solucionar problemas na execução do Programa (CANIELLO, CANIELLO e MELO, 2016).

Figura 19 O PNAE em Remígio (2011-2016)

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO					
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO					
DIRETORIA DE AÇÕES EDUCACIONAL - DIRAE					
COORDENAÇÃO GERAL DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - CGPAE					
VALORES INVESTIDOS NA AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DIRETAMENTE DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA O PNAE					
ANO	ENTIDADE EXECUTORA	VALORES TRANSFERIDOS	VALOR ADQUIRIDO DA AGRICULTURA FAMILIAR	PERCENTUAL	
2011	PREF MUN DE REMIGIO	R\$ 190.680,00	R\$ 44.234,80	23,20%	
2012	PREF MUN DE REMIGIO	R\$ 272.856,00	R\$ 37.584,50	13,77%	
2013	PREF MUN DE REMIGIO	R\$ 268.788,00	R\$ 92.477,65	34,41%	
2014	PREF MUN DE REMIGIO	R\$ 298.344,00	R\$ 75.828,10	25,42%	
2015	PREF MUN DE REMIGIO	R\$ 351.960,00	R\$ 134.459,50	38,20%	
2016	PREF MUN DE REMIGIO	R\$ 502.226,83	R\$ 123.719,00	24,63%	

Fonte: EMATER/PB, 2018.

Devido à sua complexidade, o PNAE exige um processo de mediação e cooperação, pois se trata de uma política intersetorial que está conectada a outras políticas como as de educação, de saúde e agricultura e, conseqüentemente, traz para a arena diversos atores com ideias diferenciadas. Um dos objetivos do Programa é provocar nos atores a consciência de construção de novas ideias em torno de um projeto coletivo. Embora haja diversos problemas no decorrer da execução do Programa, a maioria dos atores buscam partir de suas capacidades e do seu capital social³³, criar estratégias para melhor a efetividade do Programa. A criação da Casa da Merenda, a reunião de avaliação, o processo de negociação dos preços dos produtos, a criação dos grupos de mulheres, podem ser entendidas como respostas dos atores às diretrizes do PNAE, ultrapassando os seus limites procedimentais. Desta forma, os atores não buscam modificar o Programa, mas acrescentar novas ações que visem a efetividade dele.

³³ Para Robert Putnam, “capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as coordenadas” (PUTNAM, 2006, p. 177).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme apresentado no início desta Dissertação, nossa pesquisa referiu-se à análise da execução do PNAE no município de Remígio e da relação dos atores sociais com a política institucional, buscando compreender como eles processam as informações dessa política e criam mecanismos ou estratégias para contornar os possíveis entraves no decorrer da sua operacionalização. Para tanto, foi necessário conhecer os atores-chave desse processo e o papel desempenhado por cada um dentro da política pública.

Desta forma, o primeiro capítulo fez uma breve discussão sobre o camponês e as políticas públicas para o campo no Brasil. Sobre o camponês, foi necessário conhecer este grupo social e suas características, para compreender como esse ator interage na execução da política pública PNAE. Além disso, buscou-se destacar as estratégias para manutenção do grupo familiar que estão ligadas a uma moralidade particular desse grupo. Em seguida, apresentamos o conceito de política pública, o que nos ajudou a compreender os objetivos que estão em torno de sua criação, que é de garantir direitos e mudar a realidade social de um determinado local, que está relacionado às visões de mundo que os atores têm. Posteriormente, apresentamos os três referenciais: o “global”, que agregam interpretações da sociedade e sua relação com o mundo; o “setorial”, que é a representação de um setor, ou seja, ao construir uma visão de mundo e entendendo o seu lugar na sociedade, os indivíduos constroem suas identidades; e as “políticas públicas” com enfoque nas políticas de segurança alimentar e nutricional e na sustentabilidade, na qual apresentamos algumas das principais políticas públicas no Brasil a partir de 2003.

No segundo capítulo, foi apresentado um pouco da criação do Programa Nacional de Alimentação Escolar que, inicialmente, tinha como objetivo apenas fornecer a merenda escolar sem se preocupar com a questão nutricional. Porém, com a criação da Lei 11.947/2009 o Programa inclui os agricultores familiares como importante instrumento de combate à desnutrição, ao determinar que 30% dos recursos para a merenda sejam comprados dos agricultores. Além de uma merenda nutritiva e diversificada, o estabelecimento da Lei proporcionou o desenvolvimento econômico e sustentável local. Em seguida, mostramos de forma resumida, as principais dificuldades enfrentadas pelos executores e agricultores/fornecedores na execução do Programa.

O terceiro capítulo é resultado do trabalho de campo. Acompanhamos a execução da primeira Chamada Pública do PNAE de 2017 no município de Remígio, desde a informação dos recursos disponíveis até o pagamento dos agricultores. Embora os gestores municipais tentem seguir as diretrizes do Programa, muitas barreiras são encontradas no decorrer do processo, o que impede que ele seja executado de forma plena. Além das etapas orientadoras (dez passos) para a execução do PNAE, o município criou uma etapa que é a reunião de avaliação, que chamamos de décimo primeiro passo. O objetivo dessas reuniões é discutir os problemas ocorridos durante a chamada e buscar soluções.

Por fim, o quarto capítulo se constitui de apontamentos relativos às observações descritas no capítulo anterior. Identificamos os atores responsáveis pela execução do Programa, mas também, as estratégias por eles criadas com o objetivo de melhorar a sua operacionalização. Dessa forma, a criação da reunião de avaliação, da Casa da Merenda que, para além de um espaço para armazenamento dos produtos para a merenda escolar, se mostrou como importante instrumento de articulação dos gestores e agricultores juntamente com a participação da EMATER no município, demonstrando a capacidade que os atores têm em criar alternativas de melhoria em virtude de um projeto coletivo e para além das diretrizes normativas estabelecidas pela política pública. Além disso, destacamos a criação do grupo de mulheres agricultoras, que consideramos ser o grande ponto positivo do PNAE no município, e que demonstra que o objetivo do Programa também é criar condições para que os camponeses acessem novos mercados. Finalizando o capítulo, apresentamos alguns dados sobre o PNAE no município, demonstrando a dificuldade dos gestores em cumprir a Lei 11.947 por anos consecutivos, e mesmo com as diversas estratégias criadas o município não está conseguindo ter êxito.

Finalmente, cabem algumas considerações sobre caminho percorrido para a construção dessa dissertação. Muitas dificuldades se apresentaram, o que impossibilitou uma análise mais apurada da execução do PNAE e da relação dos atores com essa política pública: a) tempo, logística e recursos financeiros foram fatores que dificultaram a realização de mais entrevistas, principalmente com os agricultores, pois a maioria mora na zona rural do município; b) informações dos sites oficiais desatualizadas; c) receio dos agricultores em fornecer informações. Todas essas situações contribuíram de forma direta ou indireta no resultado da análise desta pesquisa. De toda forma, todo um esforço foi empreendido, no sentido de, apresentar como o PNAE no município de Remígio é executado a partir das informações disponibilizadas e colhidas durante a pesquisa de campo.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão. – 3. ed., 1ª reimp. – São Paulo: Edusp, 2012.
- AQUINO, Joacir Rufino e SCHNEIDER, Sérgio. O Pronaf e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro. *In: GRISA, Catia [e] SCHNEIDER, Sergio (Orgs.). Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil.* – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.
- ARCHETTI, Eduardo P. “Contextualização histórica do debate sobre a questão agrária na Revolução Russa”. *In: CARVALHO, Horácio Martins (org.), Chayanov e o campesinato.* São Paulo, Expressão Popular, 2014.
- BALEM, T. A. O programa de alimentação escolar brasileiro e a narrativa dos alimentos: convergências e desafios. 262f. Tese (Doutorado em Extensão Rural) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2015.
- BALEM, Tatiana; FIALHO, Marco A. V.; SILVA, Isabel C. L. da. O papel da extensão rural na construção do mercado institucional da alimentação escolar no Brasil. *Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, Vol. 36, Nº 02, jul-dez, 2016, p. 131-145.
- BARBOT, Janine. Conduzir uma entrevista de face a face. *In: A pesquisa sociológica.* Serge Paugam. Petrópolis, RJ. Editora Vozes, 2015, p. 102-123.
- BELIK, Walter; CHAIM, Nuria Abrahão. O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. *Revista de Nutrição*, Campinas, 22(5): 595-607, set./out., 2009.
- BELIK, Walter. A Política Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional: concepção e resultados. *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, 19(2): 94-110, 2012.
- BELIK, Walter; FORNAZIER, Armando. Políticas Públicas e a construção de novos mercados para a agricultura familiar: analisando o caso da alimentação escolar no município de São Paulo. Vol. 36, Nº 02, jul-dez, 2016.
- BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Secretaria de Educação a Distância – 2.ed., atual. – Brasília: MEC, FNDE, SEED, 2008.
- BRASIL. Fome Zero: A experiência brasileira. Organizadores: José Graziano da Silva; Mauro Eduardo Del Grossi e Caio Galvão de França. MDA. Brasília, 2010.
- BRASIL. Ministério da Educação. Aquisição de produtos da agricultura familiar para a merenda escolar. 2º Edição. Organizadores (FNDE): Renata Mainenti Gomes e Sara Regina Souto Lopes. Brasília. 2016.
- BRASIL. Ministério da Educação. Manual para aplicação dos testes de aceitabilidade no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). 2º Edição Revisada e

- Atualizada. Organizadores (FNDE): Ana Luiza Sander Scarparo e Gabriela Rodrigues Bratkowski. Brasília. 2017.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Cartilha para conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Conselho de Alimentação Escolar; Apresentação Raimundo Carneiro, Silvio de Sousa Pinheiro. – 1. Ed. Brasília: TCU, 2017.
- CANIELLO, Márcio. Identidade e qualidade de vida nos Territórios da Cidadania. **Sociologias**, v. 18, n. 43, Porto Alegre, 2016.
- CANIELLO, Márcio; BASTOS, Valério; MARTINS, Maria de Fátima; PIRAUX, Marc; CANTALICE, Luciana. Projeto de Pesquisa Acompanhamento, monitoramento e avaliação da evolução e qualidade dos resultados do Programa Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – PDSTR no Território da Borborema (Paraíba). Relatório Final. Campina Grande, GPAD/UFCG; Brasília, SGE/SDT/MDA, 2014.
- CANIELLO, Márcio; CANIELLO, Nina Torales; MELO, Wendell José de Lima. As compras governamentais de produtos da agricultura familiar para a merenda escolar no Território do Seridó Paraibano. *Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, Vol. 36, Nº 02, jul-dez, 2016.
- CANIELLO, Márcio, PIRAUX, Marc, BASTOS, Valério. “Identidade e participação social na gestão do Programa Territórios da Cidadania: um estudo comparativo”. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 21, n.1, Rio de Janeiro, 2013.
- CANIELLO, Márcio; SCHNEIDER, Sergio; PAULI, Inês Paetzhold Pauli; DANNY, Hunter. Apresentação. *Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, Vol. 36, Nº 02, jul-dez, 2016.
- CHAVES, Gilvando Rodrigues. Análise Socioeconômica e Cultural da Feira Livre do Município de Remígio-PB. Monografia (Graduação). Curso de Licenciatura Plena em Geografia. CEDUD/UEPB. Campina Grande-PB, 2011.
- CHAYANOV, Aleksandr Vasilievich. Teoria dos sistemas econômicos não capitalistas. *In: CARVALHO, Horacio Martins de (org.). Chayanov e o campesinato*. 1.ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2014.
- DAMATTA, Roberto. *Relativizando: uma introdução à Antropologia Social*/Roberto DaMatta. – Rio de Janeiro: Rocco, 2010.
- DELGADO, Nelson Giordano. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. *In: DELGADO, N. G. Brasil rural em debate: coletânea de artigos*. Brasília: CONDRAF/NEAD, 2010.
- DELGADO, Nelson Giordano e LEITE, Sérgio Pereira. O Pronat e o PTC: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural. *In: GRISA, Catia [e] SCHNEIDER, Sergio (Orgs.). Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.
- DUQUE, Ghislaine. Água para desenvolvimento rural: a ASA e os Programas P1MC e P1+2 – Desafios da participação sociedade civil – governo. *In: GRISA, Catia [e]*

- SCHNEIDER, Sergio (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.
- DURVAL, Henrique Carmona; FERRANTE, Vera Lúcia e BERGAMASCO, Sonia Maria. Sobre o uso da teoria do campesinato da contemporaneidade. *Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, Campina Grande, Vol. 35, Nº 01, jan-jun/2015.
- FAO-WFR. Home-Grown School Feeding: resource framework. Technical Document. Published by the Food and Agriculture Organization of the United Nations and World Food Programme. Rome, 2018.
- FLIGSTEIN, Neil. Habilidade social e a teoria dos campos. *RAE*. Vol 47, n.2, p.61-80, 2007.
- FONSECA, Auremary Nazareth Gomes Fonseca e CARLOS, Jose. Merenda escolar: um estudo exploratório sobre a implementação do Programa Nacional de Alimentação na Escola – PNAE, na Unidade Integrada Padre Newton Pereira em São Luís. EDUCERE, XII Congresso Nacional de Educação. Curitiba, 2015.
- FREIRE, Adriana Galvão. Pela vida das mulheres e pela agroecologia: agricultoras da Borborema reescrevem suas histórias. *In: Pela vida das mulheres e pela agroecologia*. Revista Agriculturas: experiências em agroecologia, v. 12, n. 4, Rio de Janeiro, dezembro de 2015.
- GARCIA, Marie France. O segundo sexo do comércio: CAMPONESAS E NEGÓCIO NO NORDESTE DO BRASIL. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.7, n.19, Rio de Janeiro. Jun.1992.
- GARCIA JÚNIOR, Afrânio Raul. O Sul: caminho do roçado: estratégias de reprodução camponesa e transformação social. – São Paulo, SP: Marco Zero; Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília: MCT-CNPq, 1989.
- GONZÁLEZ, Shirley Rodriguez; PEREIRA, Viviane Camejo; SOLGIO, Fabio Kessler Dal. A perspectiva orientada ao ator em estudos sobre desenvolvimento rural. *Perspectivas Rurales*. Nueva época, Año 13, Nº 25, ISSN: 1409-3251, Costa Rica, 2014.
- GREGOLIN, Marcos Roberto Pires; SANTOS, Cristina Sturmer dos; FELIPPINI, Marcia Luiza; MATEUS, Milena Aparecida Ferrari; CHRISTOFFOLI, Pedro Ivan. Pontencialidades e fragilidades do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE no Território Cantuquiriguaçu (PR). *Revista Conexa- o UEPG*. Ponta Grossa, v. 13 n.3 – set./dez. 2017.
- GRISA, Catia; SCHMITT, Claudia Job; MATTEI, Lauro Francisco; MALUF, Renato Sergio; LEITE, Sergio Pereira. Contribuições do Programa de aquisições de alimentos à segurança alimentar e nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar. *Agriculturas*, V. 8, n. 3, setembro, 2011.
- GRISA, Catia. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias. Tese (doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais. 2012.

- GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para agricultura familiar e formas de integração entre sociedade e Estado no Brasil. RESR, Piracicaba-SP, vol. 52, Supl. 1, S125-S146, 2014 – Impressa em Fevereiro de 2015a.
- GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Introdução: Três gerações de políticas públicas para agricultura familiar e formas de integração entre sociedade e Estado no Brasil. *In*: GRISA, Catia [e] SCHNEIDER, Sergio (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015b.
- KERGOAT, Danièle. Divisão sexual do trabalho e relações sociais de sexo. *In*: **Dicionário crítico do feminismo**. Organizadoras Helena Hirata, Françoise Laborie, Hélène Le Doaré e Danièle Senotier. São Paulo: Editora UNESP, p. 67-75, 2009.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/remigio/panorama> > Acesso em: 03/01/2019.
- LONG, Norman e PLOEG, Jan Douwe van der. Heterogeneidade, ator e estrutura: para a reconstituição do conceito de estrutura. *In*: SCHNEIDER, Sergio [e] GAZOLLA, Marcio (Orgs.). **Os atores do desenvolvimento rural: perspectivas teóricas e práticas sociais**. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.
- LOPES, Bruno de Jesus. Análise da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE a partir de instrumento de avaliação de políticas e fiscalização de Programas Governamentais. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Viçosa, Programa de Pós Graduação em Extensão Rural. 2017.
- LOVO, Ivana Cristina; SANTANDREU, Alain; FILHO, José Divino Lopes. Agricultura urbana conquistando o mercado institucional da alimentação escolar em Belo Horizonte/MG/BR: a experiência do jardim produtivo no período de 2010-2015. Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas, Vol. 36, Nº 02, jul-dez, 2016.
- MARX, Karl. O 18 de brumario de Luis Bonaparte. Tradução e notas Nélio Schneider; prólogo Herbert Marcuse – São Paulo: Boitempo, 2011.
- MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. História das agriculturas no mundo do neolítico à crise contemporânea. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF; NEAD, 2010.
- MELÃO, Ivo Barreto. Produtos sustentáveis na alimentação escolar: o PNAE no Paraná. Cad IPARDES. Curitiba, PR, eISSN 2236-8248, v.2, n.2, p. 87-105, jul/dez. 2012.
- MOTA, Cristiane Herbst; MASTROENI, Silmara Salette de Barros Silva; MASTROENI, Marco Fabio. Consumo da refeição escolar na rede pública de ensino. R. bras. Est. Pedag., Brasília, v. 94, n. 236, p. 168-184, jan./abr. 2013.
- MULLER, Pierre. A Análise das Políticas Públicas / Pierre Muller, Yves Surel; [traduzido por] Agemir Bavaresco, Alceu R. Ferraro. – Pelotas: Educat, 2002.

- NASCIMENTO, Renato Carvalheira do. O resgate da obra de Josué de Castro, onde estamos? Cronos, Natal-RN, v. 10, n. 1, p. 43-50, jan./jun. 2009.
- OLIVEIRA, Adriana Lucinda. O processo de empoderamento de mulheres trabalhadoras em empreendimentos de economia solidária. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.
- OLIVEIRA, Roberto Cardoso. O trabalho do antropólogo: olhar, ouvir, escrever. Revista de Antropologia, São Paulo, USP, 1996, v. 39 n° 1.
- OLIVEIRA, Rosimaire Valente. O Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma análise de sua implementação nas escolas da rede estadual de ensino de Manaus. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2016.
- PAULI, Rita Inês Paetzhold; SHULZ, Jéferson Réus da Silva; ZAJONZ, Bruna Tadielo. Aportes institucionais na implementação do programa nacional de alimentação escolar nas escolas estaduais do município de Santa Maria – RS. Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas, Vol. 36, Nº 02, jul-dez, 2016.
- PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. Revista Ciências e Saúde Coletiva, 18(4): 909-916, 2013.
- PERAFÁN, Mireya et. al. Doze anos do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais do Ministério de Desenvolvimentos Agrário do Brasil: como vamos? Santiago, Chile, Centro Latinoamericano para El Desarrollo Rural (RIMISP), 2015, *inédito*.
- PLOEG, Jan Douwe van der. Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade era da globalização / Jan Douwe van der Ploeg; tradução Rita Pereira. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.
- PRADO JR., Caio. A questão Agrária no Brasil. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.
- PUTNAM, Robert D. Comunidade e Democracia: a experiência na Itália moderna. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. 5º edição. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 2006.
- QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. O pesquisador, o problema da pesquisa, a escolha de técnicas: algumas reflexões. In: LUCENA, Célia Toledo; CAMPOS, M Christina Siqueira de Souza; DEMARTINI, Zelia de Brito Fabri; orgs. **Pesquisa em Ciências Sociais: olhares de Maria Isaura Pereira de Queiroz/Célia Toledo Lucena**. São Paulo: CERU, 2008.
- RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3ª Edição - São Paulo: Atlas, 1999.
- SALLUM JR. B. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. Revista Brasileira de Ciência Sociais, v. 18, n. 52, p. 35- 54, 2003.

- SARAIVA, Elisa Braga; SILVA, Ana Paula Ferreira da; SOUSA, Anete Araujo de; CERQUEIRA, Gabrielle Fernandes; CHAGAS, Carolina Martins dos Santos; TORAL, Natacha. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar. *Revista Ciências e Saúde Coletiva*, 18(4): 927-936, 2013.
- SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. – 2. ed – São Paulo: Cengage Learning, 2016.
- SELZ, Marion. O raciocínio estatístico em sociologia. In: PAUGAM, Serge. A pesquisa sociológica. Petrópolis, RJ. Editora Vozes, 2015.
- SILVA, Marcio Gomes; SILVA, Sandro Pereira. Para além do acesso: uma análise da relação entre mercados institucionais e empreendimentos de economia solidária no meio rural. In: **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**. Brasília: IPEA, v. 16, n. 49, p. 87-93, nov. 2011.
- SILVEIRA, Fernando Gaiger; ARRUDA, Pedro; VIEIRA, Izabelle; BATTESTIN, Simone; CAMPOS, Áquila Estevão; SILVA, Wesley. Políticas Públicas para o desenvolvimento rural e de combate à pobreza no campo. Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG). Brasília, 2016.
- SPINELLI, Maria Angélica dos Santos e CANESQUI, Ana Maria. O programa de alimentação escolar no estado do Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979-1995). *Revista de Nutrição*. [Online]. 2002.
- THOMPSON, Paul. A entrevista. In: **A voz do passado**. RJ, Paz e Terra, 1992
- TRICHES, Rozane Márcia; SCHNEIDER, Sergio. Reconstruindo o “Elo perdido”: a reconexão da produção e consumo de alimentos através do Programa de Alimentação Escolar no município de Dois Irmãos (RS). *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, 17(1): 1-15, 2010.
- TRICHES, Rozane Márcia; SCHNEIDER, Sergio. Desestruturar para construir: interfaces para a agricultura familiar acessar o Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Revista Estudos Sociedade e Agricultura (UFRJ)*, Rio de Janeiro, v. 1. P. 66-106, 2012.
- TRINCHES, Rozane Márcia; MENEZES, Marilda A.; RAMOS, Nerize Laurentino; ALMEIDA, Ana Patrícia Sampaio de; FROEHLICH, Elisângela. O programa de Alimentação Escolar Nutrindo o Desenvolvimento: ideias e relações inovadoras. In: **Sementes e brotos da transição: inovação, poder e desenvolvimento em áreas rurais do Brasil**. Cap. VI, pp. 115-140. 1º ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2014.
- TRICHES, Rozane Márcia; Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. In: **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil/ Organizadores Catia Grisa [e] Sergio Schneider**. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. “*Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidades*”. Rio de Janeiro, Estudos Sociedade e Agricultura, n. 21, outubro de 2003.

WOORTMANN, Klaas. “‘Com parente não se negueia’: o campesinato como ordem moral”, in Anuário Antropológico 87. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, Editora da UnB, 1990.

ZIMMERMANN, S; GRISA, C; TECCHIO, A; LEITE, S; BONNAL, P; CAZELLA, A; DELGADO, N; MALUF, R; MATTEI, L. “Desenvolvimento Territorial e Políticas de enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil”. **Campo-Território**, v. 9, 2014, p. 540-573.

ANEXOS

Questionário aplicado junto aos agricultores

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE - UFCG			
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS - PPGCS			
QUESTIONÁRIO SOCIO ECONÔMICO			
Data da Aplicação do Questionário - 26/04/2017			Nº
DADOS PESSOAIS			
NOME:			
SEXO:	F ()		M ()
IDADE:			
ESCOLARIDADE:	1ºGRAU COMPLETO	()	
	1ºGRAU INCOMPLETO	()	
	2ºGRAU COMPLETO	()	
	2ºGRAU INCOMPLETO	()	
	3ºGRAU COMPLETO	()	
	3ºGRAU INCOMPLETO	()	
	NÃO ESTUDOU	()	
INFORMAÇÕES FAMILIARES			
ESTADO CIVIL	CASADO	()	
	SOLTEIRO	()	
	DIVORCIADO	()	
	VIUVO	()	
FILHOS	SIM	()	QUANTOS?
	NÃO	()	
ONDE VOCÊ MORA?	ZONA RURAL	()	
	ZONA URBANA	()	
QUANTAS PESSOAS MORAM COM VOCÊ?			
OCUPAÇÃO	AGRICULTOR	()	
	AGRICULTOR E APOSENTADO	()	
	OUTROS:		
RENDA MENSAL DA FAMILIAR	ATÉ 2 SALÁRIOS	()	
	ATÉ 3 SALÁRIOS	()	
	ACIMA DE 5 SALÁRIOS	()	
RECEBE AUXILIO DO GOVERNO FEDERAL	BOLSA FAMILIAR	SIM ()	NÃO ()
QUAIS ITENS TEM NA SUA CASA?		QUANTOS?	
TV	()		
APARELHO DE DVD	()		
RÁDIO	()		
COMPUTADOR	()		
MAQUINA DE LAVAR ROUPA	()		
GELADEIRA	()		
TELEFONE FIXO	()		
TELEFONE CELULAR	()		
ACESSO À INTERNET	()		
TV POR ASSINATURA	()		
AUTOMOVEL	()		
MOTOCICLETA	()		